



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Bruno Saadi Carvalho

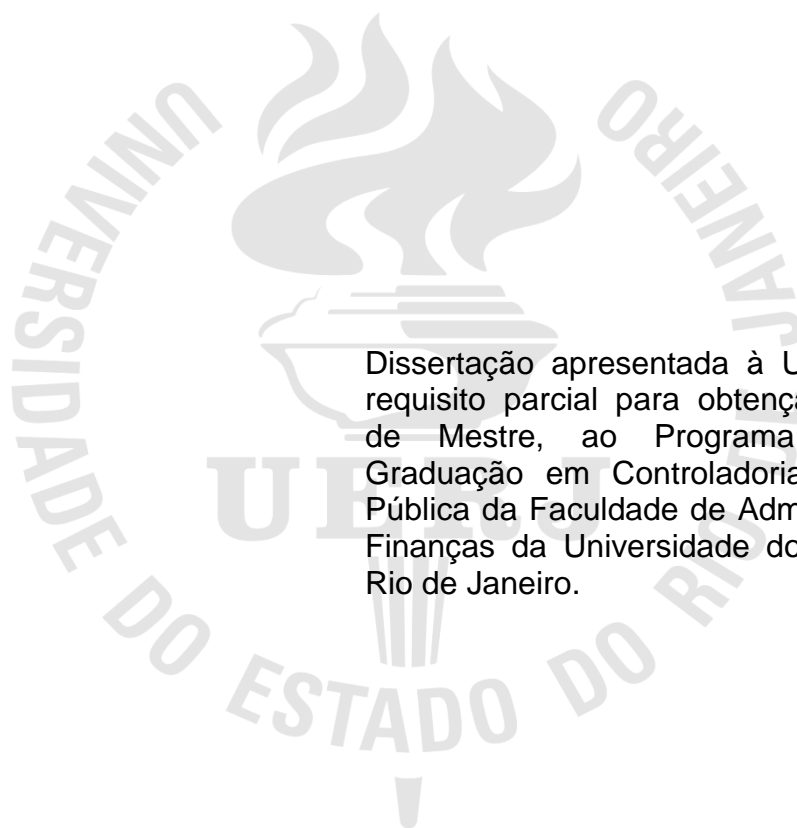
Governança nas contratações públicas: Uma análise dos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2022

Bruno Saadi Carvalho

**Governança nas contratações públicas: Uma análise dos órgãos e entidades
licitantes do Estado do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada à UERJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira
Coorientadora Prof. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia.

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

C331 Carvalho, Bruno Saadi.

Governança nas contratações públicas: uma análise dos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro / Bruno Saadi Carvalho – 2022.

141 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Coorientadora: Profª Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia.

Dissertação (mestrado em controladoria e gestão pública) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.

Bibliografia: f. 128-141.

1. Administração pública – Rio de Janeiro (Estado) – Teses. 2. Governança – Teses. 3. Licitação pública – Teses. I. Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão de. II. Gouveia, Tania Maria de Oliveira Almeida. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. IV. Título.

CDU 35(815.3)

Bibliotecária: Luciana Zöhner CRB7/5643

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.



Assinatura

12 / 06 / 2022

Data

Bruno Saadi Carvalho

**Governança nas contratações públicas: Uma Análise dos Órgãos e Entidades
Licitantes do Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada à UERJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de março de 2022.

Digitally signed by Leonel Tractenberg
DN: cn=BR, o=L. Tractenberg, cn=Leonel Tractenberg, e=ltractenberg@uerj.br
Reason: I am the author of this document
Location: Rio de Janeiro, RJ
Date: 2022.04.27 12:18:53-0300
Font PDF Reader Version: 11.2.1

Leonel Tractenberg

Prof.^o Dr.
Leonel Tractenberg
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

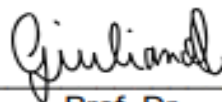
Documento assinado digitalmente
gov.br
CARLYLE TADEU FALCAO DE OLIVEIRA
Data: 12/04/2022 12:25:56-0300
Verifique em <https://verificador.ri.br>

Prof. Dr.
Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira
Orientador



Prof.^a Dr.^a
Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia
Coorientadora

José Francisco Moreira Pessanha
Prof. Dr.
José Francisco Moreira Pessanha.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro



Prof. Dr.
Giuliano Alves Borges e Silva
Universidade Federal Fluminense – UFF

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e a Espiritualidade por estarem sempre ao meu lado, por me fortalecer, por abrir e iluminar os meus caminhos e por me orientar e intuir nos momentos difíceis e importantes que me trouxeram até aqui.

Aos meus pais, Maria Célia e Sérgio Henrique, pelo exemplo que são em minha vida, pelo amor e ensinamentos que tive e por todo empenho que fizeram para me educar e proporcionar um futuro melhor.

A minha esposa Lilian Aragão, pela grande esposa, parceira e amiga que é, pela compreensão com os momentos de ausência para estudar e pelo auxílio, incentivo e motivação ao longo desta jornada.

As minhas filhas Sophia e Catarina, fontes de inspiração e alegria em minha vida, que sempre tinham um abraço apertado e um beijo carinhoso seguido das palavras “te amo, sua vida”.

Aos meus familiares, em especial a minha irmã Déborah Saadi e ao meu primo Rafael Saadi, grande referência minha no mundo acadêmico, e aos meus amigos, pela torcida, apoio e compreensão nos momentos em que não pude estar presente.

Ao meu orientador, professor Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira, e minha Coorientadora, professora Dr^a. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia, pelas valiosas contribuições e orientações no desenvolvimento deste trabalho.

Ao Coordenador do curso professor Dr. Leonel Tractenberg e a brilhante funcionária Creusa que sempre foi um Anjo para todos os alunos do mestrado.

Agradeço à banca da minha dissertação, Prof. Dr. Francisco Moreira Pessanha e Prof. Dr. Giuliano Alves Borges e Silva, pelas importantes contribuições para o aprimoramento da pesquisa.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Faculdade de Administração e Finanças, pela oportunidade concedida aos servidores do Estado do Rio de Janeiro, para aprimorar suas qualificações acadêmicas, contribuindo para desenvolvimento de um serviço público de qualidade no Estado do Rio de Janeiro.

A SEPLAG, a SUBLOG e aos integrantes da REDLOG, em especial ao servidor Alexandre de Andrade, os meus sinceros agradecimentos por viabilizarem a pesquisa realizada no presente estudo.

A todos os meus colegas de Mestrado, referências profissionais em minha vida, que durante esses mais de dois anos sempre contribuíram e torceram pelo meu sucesso.

O verdadeiro sucesso é conhecer seu propósito, desenvolver-se para atingir seu potencial máximo e plantar sementes para beneficiar os outros.

John Maxwell

RESUMO

CARVALHO, B. S. *Governança nas contratações públicas: Uma análise dos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro*. 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A nova lei de licitações, Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, inovou no ordenamento jurídico ao impor, no parágrafo único do artigo 11, o desenvolvimento da governança nas contratações, sob a responsabilidade da alta administração, através da implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos; promover um ambiente íntegro e confiável; assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias; e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. À vista disso, o presente trabalho buscou analisar a governança nas contratações dos Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, em doze temas, com o objetivo de elaborar um diagnóstico do atual nível de desenvolvimento da área de contratações, para que as ações necessárias ao pleno atendimento das inovações trazidas na nova lei de licitações sejam realizadas. Para tal, foi realizado um estudo teórico sobre governança pública e contratações públicas e uma pesquisa de campo com todos os órgãos e entidades licitantes do Estado. Pode-se afirmar, com base nos resultados apresentados que os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro apresentam diferentes níveis de maturidade na governança das contratações a demandar o aperfeiçoamento na área, de acordo com o respectivo nível de desenvolvimento. Identificaram-se no presente estudo os temas com maior desenvolvimento nas organizações pesquisadas (gestão de riscos, transparência, e *compliance* na área de contratações) e aqueles que demandarão maior direcionamento de ações em virtude do ainda baixo nível de amadurecimento organizacional (estruturas de incentivo, apoio da alta administração e processos de trabalho na área de contratações). Através da análise de *Cluster* realizada foi possível agrupar as organizações pesquisadas em subperfis (1-5), de acordo com o respectivo nível de maturidade refletido na média das respostas de cada constructo. Esse agrupamento possibilitará a promoção de ações específicas e direcionadas, gerando economia de tempo e recurso ao poder público.

Palavras-chave: Governança; Governança pública; Governança das contratações; Contratações públicas; Licitações.

ABSTRACT

CARVALHO, B. S. *Governance in public procurement: An analysis of bidding bodies and entities in the State of Rio de Janeiro*. 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The New Bids Law, Federal Law no. 14.133 of April 1st, 2021, has innovated the Juridic Ornament by imposing, in the sole paragraph of article 11, the development of hiring governance, under the responsibility of High Administration, through the implementation of processes and structures, including risk management and internal control to evaluate, direct and to monitor the bidding processes and their respective contracts; to promote an ambiance of integrity and trust; to assure the alignment of contracts to strategic planning and budget laws; and to promote efficiency, effectiveness and efficacy. In view of this, the present work sought to analyze the governance in the contracting of the Bidding Bodies and Entities of the State of Rio de Janeiro, in twelve themes, with the objective of elaborating a diagnosis of the current level of development of the contracting area, so that the actions necessary to fully comply with the innovations introduced in the new bidding law to be carried out. For such, a theoretical study on Public Governance and Public Contracts was realized; and a field survey in all Rio de Janeiro State Bidding Agencies and Entities was carried out. It can be said, based on the results presented, that the bidding bodies and entities in the State of Rio de Janeiro have different levels of maturity in the governance of contracts to demand improvement in the area, according to the respective level of development. The themes with the greatest development in the organizations surveyed were identified in the present study. (risk management, transparency and compliance on the area of hiring) and also the ones that will demand a greater targeting of actions because of the yet lack of organizational maturity (incentive structures for incentive, high administration support and work processes on the area of hiring). Through the *Cluster* analysis carried out, it was possible to group the organizations surveyed into sub-profiles (1-5), according to the respective maturity level reflected in the average of the responses of each construct. This grouping will make it possible to promote specific and targeted actions, saving time and resources for the government.

Key-words: governance, public governance, hiring governance, public contracts and bidding.

LISTA DE ILUTRAÇÕES

Figura 1 -	Relação Principal-Agentes.....	21
Figura 2 -	Dinâmica da governança e da gestão em órgãos e entidades públicas	36
Figura 3 -	Práticas relacionadas aos mecanismos de governança	41
Figura 4 -	Comparativo entre os Índices de Governança e Gestão - IGG 2018 – 2021.....	47
Figura 5 -	Visão estratégica das compras públicas.....	52
Figura 6 -	Ciclo de gestão de compras públicas	56
Figura 7 -	Visualização das fases do macroprocesso de contratações públicas	57
Figura 8 -	<i>Framework</i> para o planejamento das contratações	61
Figura 9 -	Custos e despesas ocultas do produto ou serviço.....	64
Figura 10 -	Síntese dos elementos obrigatórios do ETP.....	65
Figura 11 -	Visualização do produto de cada fase do macroprocesso de contratações públicas.....	74
Figura 12 -	Comparativo entre os Índices de Gestão das Contratações - IGesContrat 2018 - 2021.....	80
Figura 13 -	Mapa perceptivo ilustrativo gerado pela ACM	93
Figura 14 -	Comparativo entre os resultados da ACM nas escalas de 3 e 5 níveis	93
Figura 15 -	ACM do constructo 1	96
Figura 16 -	ACM do constructo 2	96
Figura 17 -	Análise exploratória constructo 1 (apoio da alta administração na área de contratações)	98
Figura 18 -	Análise exploratória constructo 2 (estruturas na área de contratações)	100
Figura 19 -	Análise exploratória constructo 3 (processos de trabalho na área de contratações)	101
Figura 20 -	Análise exploratória constructo 4 (alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário) .	104

Figura 21 -	Análise exploratória constructo 5 (integridade e Ética na área de contratações)	106
Figura 22 -	Análise exploratória constructo 6 (<i>compliance</i> na área de contratações)	107
Figura 23 -	Análise exploratória constructo 7 (transparência na área de contratações)	108
Figura 24 -	Análise exploratória constructo 8 (gestão de Riscos na área de contratações)	110
Figura 25 -	Análise exploratória constructo 9 (controles internos na área de contratações)	111
Figura 26 -	Análise exploratória constructo 10 (capacitação na área de contratações)	112
Figura 27 -	Análise exploratória constructo 11 (estruturas de incentivo na área de contratações)	114
Figura 28 -	Análise exploratória constructo 12 (avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados).....	115
Figura 29 -	Gráfico da Média dos constructos gerada pela da escala de variáveis aplicada	116
Figura 30 -	Gráfico radar da análise de <i>Cluster</i>	121
Figura 31 -	Boxplot da Média dos índices de <i>cluster</i> do questionário	122
Fluxograma 01	Número de respostas ao questionário de pesquisa	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Visões, dimensões e níveis de governança	25
Quadro 2 -	Mecanismo liderança e práticas	42
Quadro 3 -	Mecanismo estratégia e práticas	43
Quadro 4 -	Mecanismo controle e práticas	44
Quadro 5 -	Dez passos para a boa governança	45
Quadro 6 -	Abordagem teórica do tema governança pública	48
Quadro 7 -	Abordagem teórica do tema contratações públicas	81
Quadro 8 -	Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro.	85
Quadro 9 -	Constructos do questionário de pesquisa	88
Quadro 10 -	Escala Likert	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Licitações com contratação realizada	53
Tabela 2 - Constructo 1 - Apoio da alta administração na área de contratações	89
Tabela 3 - Tabela multivariada ilustrativa	91
Tabela 4 - Tableau disjuntivo completo (matriz Z)	91
Tabela 5 - Matriz de Burt (matriz $Z^T Z$)	92
Tabela 6 - Escala de consistência do teste de Cronbach	95
Tabela 7 - Resultados da aplicação do teste de Alfa de Cronbach	95
Tabela 8 - Análise de <i>Cluster</i> das variáveis de cada constructo do questionário	119
Tabela 9 - Análise de <i>Cluster</i> da média das variáveis de cada constructo	120

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ACM	Análise de Correspondência Múltipla
ACS	Análise de Correspondência Simples
ContratSustent	Capacidade em realizar contratações sustentáveis
CIPFA	<i>The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy</i>
GesContrat	Capacidade em contratar e gerir com base em desempenho
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IGG	Índice integrado de governança e gestão públicas
IGovPub	Índice de governança pública
IGesPessas	Índice de gestão de pessoas
IGesTI	Índice de gestão de TI
IGesContrat	Índice de gestão de contratações
IGesOrçament	Índice de gestão de orçamento
IntegrContract	Capacidade de promover a Integridade nas contratações
IFAC	<i>International Federations of Accountants</i>
PCA	Plano de Contratações Anual
REDELOG	Rede Logística do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro
RCA	Risco e Controles nas Aquisições
SUBLOG	Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro
SIGA	Sistema Integrado de Gestão de Aquisições
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
1.1.	Problema da pesquisa	15
1.2.	Objetivo do estudo	16
1.3.	Delimitação da pesquisa	18
1.4.	Justificativa e relevância da pesquisa	17
2.0.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1.	Governança pública	19
2.1.1.	<u>Origem e o conceito polissêmico da governança</u>	19
2.1.2.	<u>Definindo governança pública</u>	26
2.1.3.	<u>Princípios da governança pública</u>	31
2.1.4.	<u>Práticas de governança pública</u>	34
2.2.	Contratações Pública	49
2.2.1.	<u>O conceito estratégico e transversal das contratações públicas</u>	51
2.2.2.	<u>Macroprocesso contratações públicas</u>	54
2.2.2.1.	<u>Planejamento das contratações</u>	57
2.2.2.2.	<u>Planejamento da contratação</u>	62
2.2.2.3.	<u>Seleção do fornecedor</u>	68
2.2.2.4.	<u>Gestão e fiscalização do contrato</u>	70
2.2.2.5.	<u>Avaliação do processo e dos resultados</u>	72
2.2.3.	<u>Governança das contratações</u>	74
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	83
3.1.	Delineamento da pesquisa	83
3.2.	Universo da pesquisa	84
3.3.	Coleta de Dados	87
3.4.	Análise dos Dados	90
4.	DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	97
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
	REFERÊNCIAS	
	APÊNDICE A - Questionário da pesquisa de campo aplicada.	
	APÊNDICE B - Resultados das análises preliminares de todos os doze constructos.	

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é instada a se reestruturar constantemente para melhor atender às demandas da sociedade. Essa necessidade é fruto de uma cobrança social que ganha cada vez mais força e visibilidade. Assim, impulsionado por novos paradigmas, o legislador pátrio, ao editar a nova lei de licitações, lei federal nº 14.133 de 1º abril de 2021, e destacar a importância da governança nas organizações públicas, parece buscar a melhoria de desempenho e o ganho de maturidade institucional ao sinalizar para o gestor público a necessidade de reformulações que promovam a eficiência, eficácia e efetividade em suas contratações.

Adotando os ensinamentos de Meirelles (2016), a administração pública, classificada, em sentido formal, como o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo, é a responsável por viabilizar a vontade política do Governo (MATIAS-PEREIRA, 2018) e por compatibilizar os finitos recursos disponíveis com as infinitas necessidades (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020). Dessa forma, em boa parte do mundo, há esforços significativos para rever as estruturas de Estado (TCU, 2020) de modo a atender, tempestivamente e a menor custo o interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Essa necessidade de reestruturação abarca a governança pública que, segundo Paludo e Oliveira (2021), envolve o modo pelo qual o poder público se organiza para prestar serviços à sociedade e assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição. Logo, a governança pode ser aplicada tanto a nível institucional, abrangendo toda a organização, quanto a determinadas unidades intraorgânicas, levando-se em conta a especificidade técnica, como é o caso das contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021). Com isso, a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas se torna essencial à eficiência e à obtenção de resultados que supram efetivamente às necessidades da administração pública (FERREIRA, 2021).

À vista das inovações trazidas pela nova lei de licitações, em especial as do parágrafo único do artigo 11, que impõem, para o desenvolvimento da governança na área de contratações, a implementação de processos e estruturas, inclusive com gestão de riscos e controles internos, para analisar, direcionar e monitorar os

processos licitatórios e os respectivos contratos; a promoção de um ambiente íntegro e confiável; o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias; e a promoção da eficiência, eficácia e efetividade, revelam-se os desafios a serem enfrentados pelos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro no desenvolvimento da governança na área de contratações.

Destaca-se, na investigação da governança em organizações públicas, o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que, sabedor da importância do desenvolvimento da governança pública para o país, realiza desde 2014, o levantamento e acompanhamento dos Índices de Governança e Gestão (IGG) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, cujo escopo é “obter e analisar informações sobre a capacidade de governança e de gestão de organizações jurisdicionadas ao TCU” (BRASIL, 2021).

O IGG é composto por cinco agregadores, dentre eles o Índice de gestão de contratações (iGestContrat), que destina-se a levantar informações sobre a promoção Integridade da Área de Contratações; o desenvolvimento da capacidade da área de contratações; a realização de planejamento das contratações; o estabelecimento de processos de trabalho de contratações; a gestão de riscos em contratações; contratar e gerir com base em desempenho; e realização de contratações sustentáveis.

Assim como o TCU reconhece a importância de monitorar o desenvolvimento da governança de seus jurisdicionados, os entes federativos, União, Estados e Municípios, também precisam ter esse conhecimento quantos a seus órgãos e entidades para que possam direcionar ações que promovam a melhoria de desempenho.

Ainda que recente a previsão expressa na nova lei de licitações (1º abril de 2021), no campo acadêmico, o tema governança na área de contratações, dado a sua relevância, já desperta a atenção de pesquisadores (FERNANDES, 2021; SILVA, 2019; HENNIGEN, 2018) na proposição de modelo e framework de governança e gestão de aquisições públicas, assim como de critérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em instituições públicas.

Apesar de relevantes as referidas contribuições, elas não apresentam um diagnóstico de desenvolvimento da governança nas contratações dos órgãos

investigados nos trabalhos, tampouco possuem a amplitude de um Estado da Federação.

O presente estudo avança na produção do conhecimento ao investigar os Órgãos e Entidades licitantes de um Estado da Federação (Rio de Janeiro) e elaborar um diagnóstico de desenvolvimento da governança nas contratações dessas organizações. O Rio de Janeiro destaca-se como um importante Estado para a federação, com visibilidade internacional, sendo um dos mais populosos e detentor de um dos maiores PIBs do país. Além disso, é um Estado que passou por escândalos de corrupção, por uma crise fiscal e demanda uma melhoria na governança pública e ampliação de sua capacidade da gestão.

À vista disso, o presente trabalho dedicou-se, por meio de um estudo quantitativo realizado através da Rede Logística do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – REDELOG, à análise de seus órgãos e entidades licitantes, segundo coleta realizada no portal de compras públicas do Estado, no Sistema Integrado de Gestão Pública – SIGA, a luz das imposições constantes no parágrafo único do artigo 11 da nova lei de licitações, para desenvolvimento da governança nas contratações.

A REDELOG, escolhida como canal de comunicação com as referidas organizações, reúne servidores voltados ao desempenho de funções de contratações e logística nos órgãos e entidades do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro e estabelece um canal direto de comunicação entre a Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro - SUBLOG e todos os órgãos e entidades licitantes, ao, dentre outras atividades, consolidar e disponibilizar, via o referido portal, o Plano de Contratações Anual – PCA dos mesmos.

1.1. Problema da pesquisa

A Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, está vigente, contudo possivelmente demandará, a depender do nível de maturidade de cada organização pública, uma atenção especial, na implementação de processos e

estruturas, assim como na gestão de pessoas, para a sua utilização (BRITO, 2021; CAMARÃO, 2021).

Assim, através da discussão dos conceitos de Governança Pública e Contratações Públicas busca-se responder a seguinte questão de pesquisa:

Como os gestores públicos avaliam a governança nas contratações nos órgãos entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro prevista na nova lei de licitações?

1.2. Objetivo do Estudo

Objetivo Geral

Avaliar, na visão dos gestores públicos da área de contratações, a governança nas contratações dos Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro.

Objetivos específicos

Para o êxito do presente trabalho de pesquisa, há necessidade de:

- a. Conceituar e discutir governança pública e contratações públicas;
- b. Analisar a nova lei de licitações à luz da governança nas contratações.
- c. Investigar órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro no que se refere à governança nas contratações públicas.
- d. Elaborar um diagnóstico do desenvolvimento da governança nas contratações públicas nos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro.

1.3. Delimitação da Pesquisa

Delimita-se a pesquisa a conceitos inerentes à governança pública e às contratações públicas sob a ótica da gestão pública.

A população da pesquisa restringe-se aos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, integrantes do Plano de Contratações Anual – PCA/2022, segundo coleta realizada no portal de compras públicas do Sistema Integrado de Gestão Pública – SIGA em novembro de 2021.

1.4. Justificativa e relevância da pesquisa

A relevância acadêmica do presente estudo decorre da necessidade de ampliação e aprofundamento de um tema, governança pública, que influencia diversas áreas de conhecimento, tal qual a das contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021). Esse aprofundamento acadêmico dos temas dá sustentação e propicia uma melhor análise das imposições trazidas pela nova lei de licitações, cuja produção acadêmica ainda é incipiente, em face do pouco tempo de vigência da lei, 1º de abril de 2021; e alicerça a pesquisa pioneira realizada, na área de contratações, com todos os órgãos e entidades licitantes de um Estado da Federação.

A relevância do ponto de vista social se dá pelo fato de a área de contratações ser um meio de utilização de recursos públicos, no desenvolvimento de políticas públicas e na prestação de serviços voltados ao atendimento de demandas sociais. Estruturas sólidas são mais eficientes e adicionam qualidade ao gasto público.

A relevância prática do presente trabalho reside no fato de que as informações produzidas poderão ser utilizadas de forma gerencial pelos órgãos estratégicos do Estado do Rio de Janeiro, de forma a qualificar a atuação da máquina pública frente à sociedade, além de servir de fonte para a elaboração de normativos que venham a regulamentar ou a dar um tratamento específico a pontos destacados como relevantes e sensíveis para o Estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa se justifica do ponto de vista pessoal, pois a condição de servidor público do Estado do Rio de Janeiro, lotado na Controladoria Geral de Polícia Civil, leva ao desempenho, dentre outras, de atividades ligadas à área de contratações, tais como de controle interno; auditoria interna; integridade pública; *Compliance*; e prevenção à fraude em matéria de licitações e contratos, sendo a governança das contratações públicas uma grande aliada dessa atuação profissional.

O presente estudo analisou órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro em virtude de sua grande relevância para a federação e notória visibilidade nacional e internacional, assim como o fato de a Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro – SUBLOG estabelecer, por meio da Rede Logística do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro - REDELOG, um canal direto de comunicação com os referidos órgãos e entidades e centralizar e disponibilizar, via o referido portal, o Plano de Contratações Anual – PCA dos mesmos.

Para atender ao proposto e as justificativas apresentadas, o presente trabalho encontra-se dividido em cinco seções mais as referências. Na primeira, faz-se uma introdução do assunto abordado contendo o problema de pesquisa, objetivo do estudo, delimitação da pesquisa, justificativa e relevância da pesquisa; na segunda, é trazida a fundamentação teórica na qual se discutem os conceitos de Governança Pública e Contratações Públicas; na terceira, são informados os procedimentos metodológicos; na quarta, é realizada a descrição e discussão dos resultados; e na quinta são apresentadas as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As organizações, públicas e privadas, nacionais e internacionais, buscam cada vez mais se aproximar da governança com o objetivo de qualificar a gestão implementada nelas. Esse cenário contribui para a promoção de uma sociedade mais consciente e exigente por resultados, pois evidencia a necessidade de uma gestão pública eficiente e transparente, na qual um sistema de governança inteligente, ativo e dinâmico torna-se o diferencial almejado por organizações públicas (BRITO, 2021).

Essa necessidade de reestruturação abarca a governança pública e, segundo Paludo e Oliveira (2021), envolve o modo pelo qual o poder público se organiza para prestar serviços à sociedade e assegura às partes interessadas o Governo e o direcionamento estratégico da sua instituição. Logo, a governança pode ser aplicada tanto ao nível institucional, quanto a determinadas unidades intraorgânicas, como é o caso das contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021). Com isso, a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas se torna essencial à eficiência e à obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da administração pública (FERREIRA, 2021).

À vista disso, nos tópicos a seguir, os temas Governança Pública e Contratações Públicas serão aprofundados, de forma a gerar subsídio acadêmico para as análises necessárias ao alcance dos objetivos da presente pesquisa.

2.1. Governança pública.

2.1.1. Origem e o conceito polissêmico da governança.

Governança é expressão essencial quando tratamos da necessidade de alinhamento da atuação das organizações às expectativas de resultado esperadas. Apesar de ter seus principais conceitos incorporados primeiramente na iniciativa privada, atualmente apresenta grande relevância no âmbito da administração pública

(ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

A governança tem como base os estudos seminais da firma a partir do artigo *The nature of the firm*, datado de 1937, de Ronald Coase, posteriormente aperfeiçoados por Oliver Williamson (1975) (MATIAS-PEREIRA, 2018).

A governança, continua Matias-Pereira (2018, p.84),

De acordo com as análises de Coase e reforçadas por Williamson, designaria os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes no que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; e os contratos e aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização. Há uma substituição das firmas hierarquizadas, integradas verticalmente, por organizações globais e em rede.

Para Coase e Williamson (1991), as trocas ou transações podem organizar-se em duas direções: ao mercado ou as organizações (denominadas de hierárquicas por Williamson). O mercado, para ser eficaz, deve responder a uma condição de atonicidade; é, portanto, uma forma organizacional fragmentada. A complexidade dessas trocas gera custos. As escolhas são arbitradas por preços. A grande firma integrada impõe-se historicamente como um meio para reduzir esses custos de transação.

A utilização do vocábulo governança, oriundo do mundo da empresa para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados, seria posteriormente aplicada ao mundo do poder e das organizações locais, cujas variações em termos de contexto são fundamentais (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Para Nardes, Altounian e Vieira (2018), precisar a data em que os conceitos de governança passaram a ser utilizados não é uma tarefa fácil. Desde o início da delegação de tarefas pelo ser humano a outros indivíduos esteve presente a preocupação e a necessidade de desenvolvimento de mecanismos que possibilitassem ao delegante o controle de que suas orientações seriam respeitadas e cumpridas pelo delegado, de a forma reduzir os riscos da delegação. O incremento da complexidade das relações entre os indivíduos e das incertezas do ambiente induziram a implementação de mecanismos de governança pelos legítimos detentores do poder, que designavam outras pessoas para atuar em seu nome.

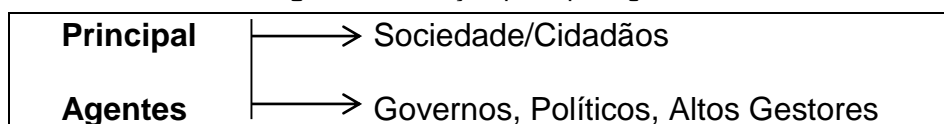
A origem da governança, segundo Altounian, Souza e Lapa (2020), alinha-se ao crescimento histórico das empresas, responsável pela necessidade de separação dos interesses daqueles que detinham o capital, denominados “principal”, dos responsáveis pela gestão, chamados de “agentes”. Dessa forma, princípios e regras foram criados e observados para que as ações dos administradores fossem melhor acompanhadas pelos verdadeiros donos dos negócios. Malgrado as duas partes almejassem o sucesso das organizações, o conflito de interesses era evidente, o “principal” buscava maximizar o resultado de seu investimento, enquanto o “agente”,

seus benefícios e remuneração. Mesmo que a visualização desses conflitos seja simples na seara privada, no setor público é preciso ampliar o ângulo de observação, visto que a sociedade ocupa o papel de “principal”, pois é o responsável pelo financiamento do Estado, enquanto os servidores públicos atuam na condição de “agentes”.

A origem do conceito de governança remonta aos estudos da teoria da agência, os quais analisam a separação entre as funções de propriedade e controle como forma de tornar a organização mais eficiente. As referidas funções, anteriormente atribuídas à mesma pessoa, o gerente-proprietário, passam a ser tratadas separadamente (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

Nos ensinamentos de Paludo (2020), a governança destaca-se como uma necessidade decorrente da “teoria da agência” na qual os “proprietários-principal” não são as mesmas pessoas dos agentes (corpo administrativo: diretores e gerentes) e esses por vezes não administram o patrimônio segundo os interesses dos “proprietários-principal”, que não dispendo de todas as informações relevantes retidas pelos agentes, não são capazes de controlar adequadamente suas ações, dessa forma, surge a necessidade de serem monitorados e controlados pelo principal, com o objetivo de garantir que atuem de acordo com seus interesses. No ambiente público a “Teoria da Agência” versa sobre a relação principal-agente entre: sociedade/cidadão e governos, políticos e burocratas/gestores públicos.

Figura 1 – Relação principal-agentes.



Fonte: Adaptado de Paludo, 2020, p.224.

Entretanto, a governança pública, no ambiente democrático, igualmente se fundamenta na teoria das escolhas públicas em virtude das decisões complexas tomadas pelos governos, que afetam o bem-estar de parte significativa ou por vezes de toda a população. Assim, origina-se o direito de os afetados por essas decisões (cidadãos, associações, organizações, mercado, etc.) participarem do debate e proporem alternativas para as mesmas. (PALUDO, 2020)

Destaca Nardes, Altounian e Vieira (2018) que em virtude do aumento da complexidade das relações no setor privado, ocasionadas pelo crescimento de organizações que reuniam diversos profissionais na busca da especialização do trabalho, diversas ferramentas foram criadas para aperfeiçoar a coordenação e

sintonia das ações em função dos desejos do proprietário da empresa.

Esse fato exigiu aprimoramento, uma vez que os donos das empresas passaram a administração de seus negócios a terceiros, por meio de delegação de poder, para que estes administrassem seus recursos. Essa transferência aumentou os riscos dos proprietários que deixaram de ter o controle exclusivo e efetivo sobre tudo que acontecia na rotina gerencial, em especial pela assimetria de informações em relação aos novos administradores.

O termo “governança” adquiriu, ao logo dos tempos, um significado polissêmico, porque se tornou um conceito guarda-chuva utilizado para abordar vários assuntos e fenômenos. Dessa forma, para Kissler e Hidermann (2006) não há um conceito único de governança pública, havendo na verdade diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, em todos os níveis federativos, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro.

Nesse sentido, leciona Matias-Pereira (2018), faz-se necessário estabelecer a diferença entre as visões teóricas que tratam do assunto. Das correntes de pensamentos, destacam-se as que focam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e as que se preocupam, nas suas abordagens, com questões do potencial democrático e emancipatório.

Com isso, constantemente evidencia-se a legitimidade do espaço público em constituição; à repartição de poder entre governantes e governados; os processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e a descentralização da autoridade e das funções inerentes ao ato de governar (MATIAS-PEREIRA, 2018),

Matias-Pereira (2018, 86-87) reúne e apresenta, nesse contexto, diferentes visões sobre governança, sendo elas:

a) Governança enquanto Estado mínimo: apoiada na necessidade de redução dos déficits públicos, referindo-se a uma nova modalidade de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos (STOCKER, 1995 apud MATIAS-PEREIRA, 2018);

b) Governança corporativa: proveniente das teorias do *management*, destaca

a necessidade de eficácia e da *accountability* na gestão dos bens públicos (TRICKER, 1994 apud MATIAS-PEREIRA, 2018);

c) Governança enquanto *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (NPM): Preconiza a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia através da introdução de métodos de gestão oriundos do setor privado, assim como o estabelecimento de medidas e incitativas do setor público;

d) Boa governança: inicialmente propagada pelo Banco Mundial em relação a suas políticas de empréstimos, a boa governança pressupõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa;

e) Governança enquanto sistema sociocibernético: Pode ser vista como um teste padrão ou a estrutura que emerge em um sistema social-político como o resultado ou o resultado comum dos esforços de interação da intervenção de todos os atores envolvidos (KOOIMAN, 1993, p. 35 apud MATIAS-PEREIRA, 2018). À vista disso, além da complexidade da definição, argumenta-se que assim o mundo político seria marcado pelas coestratégias da cogestão, correção, assim como as parcerias público-privado;

f) Governança enquanto conjunto de redes organizadas: Refere-se a *managing networks that are self-organizing*. Levando em conta que o Estado é um dos atores, não mais o único e exclusivo, no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema (RHODES, 1996 apud MATIAS-PEREIRA, 2018).

Buta e Teixeira (2020) fazem uma análise da governança quanto às iniciativas de definição e mensuração de governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. No tocante a dimensão conceitual o autor evidencia os diversos significados que a governança possui, assim como as diversas abordagens teóricas; a dimensão mensural abrange o conteúdo dos índices de governança. Refere-se à análise dos componentes incluídos nas medidas quanto a sua consistência em relação ao constructo governança, além das lógicas institucionais subjacentes a esses indicadores. Sob essa ótica, a partir dos critérios utilizados para mensurar governança pública, diferentes lógicas institucionais podem ser identificadas, algumas das quais conflitantes; quanto à dimensão democrática, ressalta a ligação intrínseca entre democracia e governança, sendo a democracia

representativa uma solução de governança para as falhas inerentes à democracia direta.

Para Paludo e Oliveira (2021) cria-se uma confusão na tentativa de indicar um conceito mais assertivo de governança. Alguns a confundem com gestão; a quem a trate como modelo de gestão; ferramenta; práticas; sistema; a vincule como promoção do interesse público; e ainda quem a entenda como forma de unir as partes interessadas nas decisões políticas.

Na tentativa de extrair a melhor contextualização e significado, Paludo e Oliveira (2021) apresentam a definição de governança em níveis. Em nível de união, Estados e Municípios a Governança Pública é entendida como a necessidade de governar, de decidir, de implementar políticas públicas que atendam às necessidades dos cidadãos, preservando o equilíbrio de poder e interesses entre governo, administração pública, sociedade e usuários-cidadãos; em nível de nação a governança é instrumental, é o braço da governabilidade na realização dos fins do Estado. Isso implica condições mínimas de governabilidade, ou seja, em circunstâncias de grave crise ou de ruptura institucional, que atinjam a governabilidade, a governança restará comprometida, tendo em conta seu caráter instrumental; em nível de nação evoluiu e fez surgir a “nova governança pública” com maior amplitude, incluindo a participação do mercado e da sociedade civil nas decisões. Diante disso, tornou-se uma espécie de “ponte” entre os interesses do mercado e da sociedade civil e a governabilidade; em nível nacional direciona-se ao desenvolvimento da nação e ao alcance de resultados desejados pela sociedade e pelo mercado, a fim de gerar valor público que satisfaça as partes interessadas. Carrega consigo também a ideia de conter a expansão do tamanho do Estado e concomitantemente propõe a ampliação do papel da sociedade civil organizada no meio público.

Ressalta o autor que não obstante a importância da governança em nível nacional, posto que um governo com boas intenções é capaz de construir um país mais organizado, com instituições mais sólidas, mais participativo e mais justo do ponto de vista social, mais estável financeiramente e com um projeto de futuro, “isso tudo somente será concretizado se a governança também for efetiva em todos os órgãos e entidades que compõem a administração pública do referido país” (PALUDO; OLIVEIRA, 2021).

À vista disso, destaca o autor a importância da governança organizacional

pública, em órgãos e entidades públicas, cuja soma das ações e resultados impacta na realidade nacional em nível de Estado e apresenta a seguinte definição.

Governança organizacional aplicada aos órgãos e entidades públicas é o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento de riscos, a busca e avaliação os resultados, a garantia de transparência e *accountability*, e a responsabilização dos agentes com poder de decisão (PALUDO; OLIVEIRA, 2021, p. 12).

O conceito de governança, segundo Matias-Pereira (2018), possui diferentes visões teóricas que tratam do assunto. Comporta uma série de entendimentos em função do contexto que é aplicada, contudo percebe-se que existe uma convergência para alguns pilares afetos à transparência, ao direcionamento das ações, ao controle do uso de recursos, à capacidade de articulação e coordenação dos segmentos interessados (*stakeholders*) e do atendimento efetivo das necessidades públicas (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Apresenta-se abaixo um quadro das visões, dimensões e níveis de governança, segundo o ponto de vista dos respectivos autores, pois, dentre os pesquisados, foram os que apresentaram maior amplitude argumentativa nessa discussão teórica.

Quadro 1 – visões, dimensões e níveis de governança.

Visões sobre governança, segundo Matias-Pereira (2018, 86-87).	a) Governança enquanto Estado mínimo: apoiada na necessidade de redução dos déficits públicos, referindo-se a uma nova modalidade de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos (STOCKER, 1995 apud MATIAS-PEREIRA, 2018);
	b) Governança corporativa: proveniente das teorias do <i>management</i> , destaca a necessidade de eficácia e da <i>accountability</i> na gestão dos bens públicos (TRICKER, 1994 apud MATIAS-PEREIRA, 2018);
	c) Governança enquanto NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM): Preconiza a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia através da introdução de métodos de gestão oriundos do setor privado, assim como o estabelecimento de medidas e incitativas do setor público;
	d) Boa governança: inicialmente propagada pelo Banco Mundial em relação a suas políticas de empréstimos, a boa governança pressupõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa;
	e) Governança enquanto sistema sociocibernético: Pode ser vista como um teste padrão ou a estrutura que emerge em um sistema social-político como o resultado ou o resultado comum dos esforços de interação da intervenção de todos os atores envolvidos (KOOIMAN, 1993, p. 35 apud MATIAS-PEREIRA, 2018).
	f) Governança enquanto conjunto de redes organizadas: Refere-se a <i>managing networks that are self-organizing</i> . Levando em conta que o Estado é um dos atores, não mais o único e exclusivo, no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema (RHODES, 1996 apud MATIAS-PEREIRA, 2018).

Dimensões da governança, segundo Buta e Teixeira (2020, p.372-395).	a) Dimensão conceitual: No tocante a dimensão conceitual o autor evidencia os diversos significados que a governança possui, assim como as diversas abordagens teóricas;
	b) Dimensão mensural: a dimensão mensural abrange o conteúdo dos índices de governança. Refere-se à análise dos componentes incluídos nas medidas quanto a sua consistência em relação ao construto governança, além das lógicas institucionais subjacentes a esses indicadores. Sob essa ótica, a partir dos critérios utilizados para mensurar governança pública, diferentes lógicas institucionais podem ser identificadas, algumas das quais conflitantes;
	c) Dimensão democrática: quanto à dimensão democrática, ressalta a ligação intrínseca entre democracia e governança, sendo a democracia representativa uma solução de governança para as falhas inerentes à democracia direta.
Níveis de governança, segundo Paludo e Oliveira (2021, p. 1 - 3)	a) Em nível de união, Estados e Municípios a Governança Pública: é entendida como a necessidade de governar, de decidir, de implementar políticas públicas que atendam às necessidades dos cidadãos, preservando o equilíbrio de poder e interesses entre governo, administração pública, sociedade e usuários-cidadãos;
	b) Em nível de nação: a governança é instrumental, é o braço da governabilidade na realização dos fins do Estado. fez surgir a “nova governança pública” com maior amplitude, incluindo a participação do mercado e da sociedade civil nas decisões.
	c) Em nível nacional: direciona-se ao desenvolvimento da nação e ao alcance de resultados desejados pela sociedade e pelo mercado, a fim de gerar valor público que satisfaça as partes interessadas.

Fonte: o autor (2022).

Uma vez apresentada a origem do termo governança e o caráter o polissêmico que possui sua conceituação, passa-se a definir o termo governança pública, afim de aprofundar a discussão acadêmica sobre o tema.

2.1.2. Definindo Governança pública

Atualmente, a governança pública teve sua dimensão amplificada para construir um vetor de condução da gestão pública, na formulação e execução das políticas públicas no país. Objetiva-se, com isso, uma prestação de serviços qualitativa à sociedade, em consonância com os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos. Assim, a governança vincula-se ao propósito de criar na administração pública um ambiente seguro e transparente em prol da sociedade e impõe ao gestor a necessidade de estar em sintonia com os anseios da população, que deve exercer o controle social sobre os atos do poder público e participar efetivamente da implantação das políticas que venham a atender aos seus anseios. (CAVALIERI, 2021)

A governança pública é entendida como uma nova geração de reformas

administrativas e de Estado visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de desenvolvimento (LÖFFER, 2001). Para Rhodes (1996), o uso atual não trata governança como sinônimo de governo, em vez disso, governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar; ou uma condição alterada de regra ordenada; ou o novo método. São processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na concessão de objetivos públicos (BECK CKAGNAZAROFF, 2017). De forma abstrata, refere-se a as formas de coordenação social e padrões de governo (BEVIR, 2012).

Segundo Ostrom (2005 apud ANSELL; TORFING, 2016) governança é um processo multinível que cria mecanismos de monitoramento, recompensa a cooperação, fornece informações, promove a reciprocidade baseada na confiança e tenta criar as condições que tornam a ação coletiva provável. Requer uma estrutura institucional que altere positivamente as recompensas da cooperação para os indivíduos e facilite o monitoramento e a aplicação eficaz das regras (ANSELL; TORFING, 2016).

Governança é a capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas (DINIZ, 1999). Um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (DINIZ, 1997). Dessa forma, governança não está mais limitada à condução estatal – o governo do Governo, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais (SCHNEIDER, 2005).

Destacam Angelini, Candela e Castellani (2019) que a governança envolve as interações dos agentes envolvidos em um processo de tomada de decisão coletiva. Representa a capacidade de os governos formularem com eficácia políticas sustentáveis para garantir aos cidadãos e ao Estado que suas instituições promovam o desenvolvimento econômico e social (IENOVAN, 2018).

A governança pública, na visão de Baptista (2017), “vem se configurando como um novo arranjo de governo, cujo objetivo é tornar o atendimento às demandas sociais mais dinâmico, efetiva e criada a partir daqueles diretamente envolvidos com a problemática.” O autor, ao indagar o que define concretamente o adjetivo “pública” no termo governança pública, entende como elemento que melhor caracteriza essa questão, saber se a governança está direcionada para a ampliação

da esfera pública, em termos de espaço, tamanho, influência e deliberação, na condução das estruturas de governança. “É basilar ao entendimento e reflexão sempre iniciar pela busca do ‘público’ nas bases da governança.” (BAPTISTA, 2017).

Segundo Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018), em uma visão moderna, a essência da governança pública está relacionada à base institucional e de redes informacionais. Dessa forma, progride de uma visão essencialmente unitária e regulatória para aspectos plurais, ampliando os canais de interessados em questões públicas. A ideia de redes relacionais induz a uma governança mais aberta, sujeita, portanto, a observações, discussões, participações e convergência de interesses.

Para Martins, Mota e Marini (2019), governança pública é um “processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos; e da melhoria do desempenho”.

A depender da dinâmica sócio-política, o número de diferentes organizações eleva mais rapidamente que o estabelecimento do próprio processo de governança. Nem por isso, governança deixa de ser aplicável a diversas formas organizacionais, incluindo às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus stakeholders, gestores e proprietários. (TEIXEIRA; GOMES, 2018).

De acordo com o banco mundial, governança é o “exercício de autoridade, controle e gestão, do poder de governo”.

[...] em geral, possui três aspectos distintos: (i) a forma de regime político (parlamentar; presidencial; militar; civil; autoritário; democrático); (ii) os processos pelos quais a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país; e (iii) a capacidade dos governos para projetar, formular e implementar políticas e, em geral, para cumprir funções governamentais. (WORLD BANK, 1991, p. 1 e 23)

A comissão de governança global (1996) conceitua a governança como a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas, administram seus problemas comuns. Processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas.

O programa das nações unidas para o desenvolvimento (UNDP, 1997) entende governança como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis, sendo ela vital

para garantir a aplicabilidade da lei e a expansão social e econômica.

Segundo o Tribunal de Contas de União – TCU (2020, p.15), um dos órgãos de maior atuação e capacitação nesse tema na administração pública, governança pública organizacional é

a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Dada à importância do tema, o próprio ordenamento jurídico pátrio tratou de conceituar governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. Na ótica da ciência política, a governança está associada a uma mudança na gestão pública. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2018).

A governança pública, explica Nascimento (2020, p. 417), trata-se de um “conjunto de processos e estruturas inseridas pela alta administração para melhor monitoramento e desempenho da gestão, para alcance dos objetivos da organização de modo transparente, em consonância com os princípios da administração pública, das leis e regulamentos”. Dessa forma, continua a autora, “cabe à utilização de mecanismos de gestão, transparência, ética, integridade, legalidade, participação social e liderança estratégica sustentável para a condução de políticas públicas e prestação de serviços na busca por excelência.”

A complexidade do setor público, na visão de Altounian, Souza e Lapa (2020, p. 269), em especial no tocante a estrutura, forma e tamanhos organizacionais diversos, obriga o reconhecimento de modelos diferenciados de governança, aplicados a diferentes contextos organizacionais. Cada organização possui características próprias logo, o grande desafio é articular um conjunto de princípios e elementos comuns que podem ser considerados em uma estrutura de governança

pública. Para os autores a governança na administração pública “diz respeito a um conjunto de mecanismos que tem por objetivo avaliar, direcionar e monitorar a atuação do administrador público, com o objetivo de garantir a prestação de serviços públicos de melhor qualidade e de interesse de sociedade”.

A boa governança pública, na visão de Vieira e Barreto (2019, p.14), orienta as decisões dos agentes públicos por um *ethos* constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal.

O primeiro implica no compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (*stakeholders*), alcançada por meio da excelência técnica e política. O segundo descreve o dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos (deontológicos e teleológicos) que devem pautar sua conduta. O terceiro representa o dever do agente em dar cumprimento à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação. A boa governança pública alia o desempenho e a conformidade ao tomar e implementar decisões sustentáveis – estratégica, ética e legalmente adequadas.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2020), quando sólida, a governança pública possui relevância direta na otimização de resultados econômicos e sociais positivos, com a convergência de esforços contínuos para fortalecimento das instituições e garantia de que as políticas públicas atendam as necessidades e aos interesses públicos em torno dos princípios fundamentais da governança pública: transparência, participação, responsabilidade e integridade.

Assim os países devem garantir que as políticas sejam implementadas de forma eficaz e justa para fornecer melhores serviços públicos aos cidadãos, estabelecendo uma relação de confiança no governo e aumentando a inclusão social. Cabe destacar que a captura de políticas que se distanciam do interesse público, pode potencializar as desigualdades e prejudicar os valores democráticos, o crescimento econômico e a confiança no governo (OCDE, 2020).

Como bem alerta Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.162) “a governança pública é um ótimo instrumento para frear a ação dos maus gestores. É possível que haja boa gestão com má governança, mas é muito difícil que exista má gestão em contexto de boa governança”. Sem governança é pouco provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade (GPGP, 2018).

Uma vez conceituada a governança pública, passa-se a apresentação dos princípios que dão sustentação e a orientação necessária a sua implementação e desenvolvimento.

2.1.3. Princípios da governança pública

A governança, como bem observa Altonian, Souza e Lapa (2020), apoia-se em um conjunto de regras e princípios que orientam no sentido da melhor gestão e no alcance dos melhores resultados organizacionais, sob o ponto de vista da sociedade. São fontes de sustentação das boas práticas de governança e matriz de construção da maioria dos conceitos e modelos de governança.

Uma função primordial dos princípios é servir como o principal arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança, delimitando as competências dos atores e estruturas envolvidas na sua execução e coordenação, ou seja, os princípios representam o norte da política. (GPGP, 2018)

A prática desses princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir. Essa é uma tarefa permanente, que exige participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, especialmente, da sociedade organizada. (MATIAS-PEREIRA, 2016). Sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente como nas relações com terceiros (IBGC, 2015).

O TCU (2020, p. 44 - 47) elenca sete princípios de governança para o setor público, um a mais do que os constantes no artigo 3º da lei 9.203 de 2017, são eles:

a) capacidade de resposta. A capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas (TCU, 2020 apud ONU, 2015);

b) integridade. Diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (TCU, 2020 apud OCDE, 2017);

c) transparência. Diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e

desempenho do setor público;

d) equidade e participação. Diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (TCU, 2020 apud IBGC, 2015);

e) *accountability*. Diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento dessas a quem lhes delegou essas responsabilidades (TCU, 2020 apud BRASIL, 2011);

f) confiabilidade. Capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. (TCU, 2020 apud OCDE, 2017, p. 24);

g) melhoria regulatória. Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (TCU, 2020 apud EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Para Matias-Pereira (2010; 2018), a governança pública está apoiada em quatro princípios, são eles: relações éticas, conformidade, transparência e prestação responsável de contas. Segundo o autor, a efetivação dos conceitos de ética, transparência e boa governança busca garantir e elevar o nível de credibilidade das instituições públicas democráticas, essenciais para o fomento do desenvolvimento socioeconômico do país. Entendida como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, a governança impõe que as aspirações pessoais de todos os envolvidos nas ações e atividades no setor público não se sobreponham ao interesse público da boa gestão.

Sob a ótica da governança corporativa, Altonian, Souza e Lapa (2020, p.267) observam que os princípios estão presentes, implícita ou explicitamente, na maioria dos conceitos de governança, sendo citados em maior ou menor escala, sendo os principais:

a) *Fairness* – senso de justiça, equidade no tratamento, respeito aos direitos dos minoritários, atendimento às expectativas e às demandas de todos os atores organizacionais;

b) *Disclosure* – transparência nas informações, especialmente das de alta relevância que impactam os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos;

c) *Accountability* – prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria;

d) *Compliance* – conformidade no cumprimento de normas e regulamentos, expressa nos estatutos, regimes internos e nas instituições legais do país.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2015) evidencia a função dos princípios no estabelecimento da confiança no ambiente interno e externo, destacando a importância da transparência; da equidade; da prestação de contas (*accountability*); e da responsabilidade Corporativa.

A *International Federations of Accountants* – IFAC e a *The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy* - CIPFA (2014), ao abordarem os princípios para uma boa governança no setor público entende que a governança compreende arranjos pré-estabelecidos para assegurar que os resultados pretendidos para as partes interessadas e entidade sejam definidos e alcançados, agindo sempre no interesse público. Desta forma, atuar no interesse público requer comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e respeitando o estado de direito, garantindo a abertura e o envolvimento abrangente das partes interessadas. Além disso, requer a definição de performance econômica, social e ambiental sustentáveis; a determinação de intervenções necessárias a otimização e obtenção dos resultados pretendidos; o desenvolvimento da capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela; o gerenciamento de riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas; a implementação de boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para fornecer responsabilidade eficaz.

Por fim, não se podem esquecer os princípios que regem a administração pública, fontes formais de natureza primária (PALUDO, 2020), sedimentados em nossa carta maior, conhecida como Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), constantes em seu artigo 37, são eles: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade e Eficiência.

A atuação do poder público deve refletir os princípios apresentados, de forma a contemplar o direito a uma boa administração, já positivado no direito estrangeiro, como por exemplo, no artigo 5º do código de processo administrativo português, (PORTUGAL, 2015) e no artigo 41 da carta de direitos fundamentais da união europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2000), que segundo Pereira Junior e Dotti (2014) é direito da sociedade e dever político e jurídico da administração pública, cuja atuação requer comprometimento com a legalidade, a legitimidade, a imparcialidade, a impessoalidade, a moralidade, a motivação, a qualidade, a presteza, a

racionalidade, a objetividade, a coordenação, a economicidade, a eficiência e a publicidade, desta forma tais os valores e princípios nortearão uma gestão eficiente e voltada para a satisfação do interesse público.

Destacam Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) que é por intermédio de princípios, estabelecido pelo legislador, que o gestor público se obriga a realizar práticas de governança na gestão pública, que permitam à sociedade conhecer, fiscalizar e organizar pleitos perante o agente político que está no poder, dessa forma, essas limitações o conduzem a gerir a coisa pública de acordo com as necessidades encontradas pela sociedade.

Corroborando com o ensinamento de Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) no qual a força principiológica obriga o gestor público a realizar práticas de governança na gestão pública passa-se então a abordá-las.

2.1.4. Práticas de governança pública

Como bem observa Nardes, Altounian e Vieira (2018), a existência de princípios não supre a necessidade de regras bem definidas, sendo com base nelas que a atuação do poder público se dará com a devida transparência e alinhada às expectativas dos cidadãos. Para que essas regras sejam implementadas será necessária a existência de um conjunto de ferramentas para viabilizar a materialização, monitoramento e avaliação.

Para Paludo e Oliveira (2021), os princípios antecedem e, junto às diretrizes ou premissas, são as bases para a estruturação e implementação da governança. Na sequência vem a estruturação, cuja responsabilidade é atribuída à alta administração, fator crítico de sucesso em projetos na administração pública (JÚNIOR et al., 2014), visto que cabe a ela implementar e manter os mecanismos, instâncias e práticas de governança. Continuam os autores,

[...] Organização e estrutura são complementares; a organização dá racionalidade e a estrutura fornece os meios para implementar os planos e desempenhar as demais funções e atividades. Assim, a função de “organização” assegura que a estrutura seja adequada incluindo os três grupos principais: de autoridade, de atividade e de comunicação.

Um dos principais desafios do gestor público, na visão de Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) que está além do cumprimento normativo, é estabelecer e

fortalecer uma confiança mútua na relação entre governo e sociedade. Para tal, um dos caminhos possíveis para o gestor público é justamente a adoção de boas práticas de governança, que compreendam a transparência, participação e limitações por intermédio de responsabilização de atos reprováveis. Um alto nível de confiança nas instituições públicas representa o fiador que o estado tem um bom funcionamento (IENOVAN, 2018).

A definição ou escolha de um conjunto de boas práticas de governança, aplicáveis ao contexto organizacional, é uma oportunidade, na visão de Altounian, Souza e Lapa (2020), para que o conjunto de pessoas que detém o poder, mas não o controle sobre a execução das ações organizacionais, possa ter maior probabilidade de obter bons resultados.

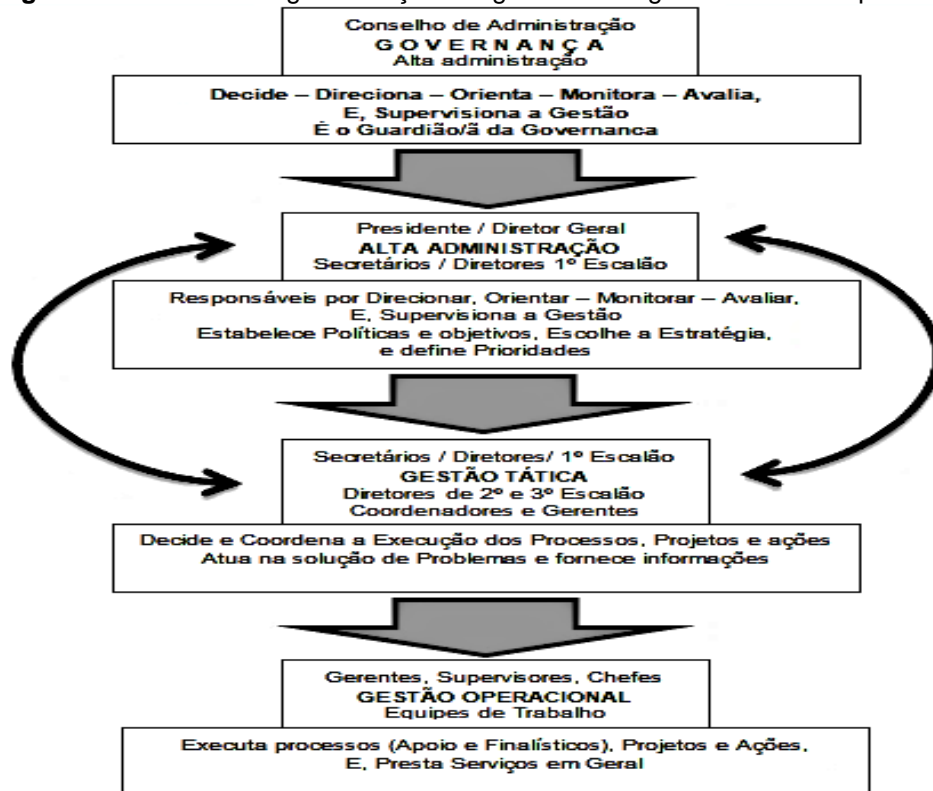
Adoção de boas práticas de governança implica, necessariamente, na definição de estratégias; na tomada de decisões baseadas em qualidade e evidências; em desdobramentos das metas; no estabelecimento de sistemas de acompanhamento de processos; no alinhamento das estruturas; e na conscientização dos desafios e dos riscos. A aplicação de tais medidas contribuirá para a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

Existem ferramentas que ajudam a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança: o planejamento estratégico, o cronograma de entrega de resultados, os códigos de conduta e ética e uma política de gestão de riscos (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Paludo e Oliveira (2021, p.66) fazem um registro importante de que as denominadas “práticas de governança” serão levadas a termo pela gestão. À vista disso, na visão dos autores, melhor seria denominar de “práticas de gestão orientadas pela governança”, uma vez que a governança não executa essas práticas, contudo, suas orientações podem levar a gestão a executar as melhores práticas organizacionais, ou seja, práticas de excelência. Destacam ainda que “a governança não existe sem a gestão, mas a administração continua a existir sem a governança”.

Dentro da visão que demonstra a relação entre gestão e governança, Paludo e Oliveira (2021, p.66) apresentam um esquema que mescla o funcionamento da governança com o da gestão num órgão ou entidade pública. Segundo os autores, “a governança ganha vida por meio da atuação da administração/gestão”.

Figura 2 – Dinâmica da governança e da gestão em órgãos e entidades públicas



Fonte: Adaptado de Paludo e Oliveira (2021, p.66)

Paludo e Oliveira (2021) fazem um registro importante de que a governança, na estrutura formal, encontra-se no conselho e na alta administração, segregada da gestão tática e da gestão operacional. Entretanto, na prática essa segregação é menos rígida existindo participação do primeiro escalão do nível inferior nas decisões do nível superior, tanto da gestão tática em colaboração com a estratégica (influenciando na governança), como da operacional participando na tática.

Márcia Néa e Oderlene (2019) registram que é necessário crescer em maturidade nas estruturas de governança pública e o fato de possuir um conselho de administração não retrata, por si só, que as demais práticas essenciais para uma boa governança sejam adotadas em sua integralidade, contudo sua existência na gestão é positiva, pois suas funções amparam todo o arcabouço de práticas de governança criando a expectativa de que a governança pública pretende gerir devidamente os recursos públicos dentro dos padrões de ética e justiça, contando com um modelo de transparência governamental que atribua credibilidade e confiabilidade aos atos administrativos do poder público perante a população.

Para a implementação e desenvolvimento de práticas, é necessário o estabelecimento de um modelo de governança, que consiste na definição de diretrizes, valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de

governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam eficazmente desempenhadas e possibilite o alinhamento dos objetivos da organização ao interesse público, gerencie riscos e realize uma entrega íntegra, transparente e responsável. (TCU, 2020)

Bem destacam Paludo e Oliveira (2021, p.63) que “a governança é estratégica, portanto, é na alta administração que deve começar a implementação da governança.” O IBGC (2015) ressalta a importância dos agentes de governança na disseminação do propósito, dos princípios e dos valores da organização, sendo a liderança e o comprometimento da alta administração fatores determinantes para a formulação de um ambiente ético.

Corroborando com o exposto acima, o decreto que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal (BRASIL, 2017) em seu artigo 6º incumbe à alta administração dos órgãos e entidades a implementação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos.

A governança, na visão de Paludo e Olivera (2021), é social-democrática; decide via conselho e/ou alta administração e se torna real pela atuação da gestão, através de pessoas, servidores públicos. À vista disso, o investimento em treinamento e capacitação de lideranças e servidores, com espaço para inovação, reconhecimento e premiação pelas boas ideias, além de justa remuneração, precisam ser considerados, inclusive como instrumentos da boa governança. Destaca-se o importante papel das estruturas de incentivo.

O desenvolvimento da governança deve ser amparado por condutas éticas, pois somente o conjunto de boas práticas não é suficiente para combater a corrupção (PALUDO; OLIVEIRA, 2021). A prática de promover a integridade diz respeito, segundo o TCU (2020, p.60), “à definição e promoção dos valores da organização e dos padrões de comportamento esperados dos seus membros, a começar pelo comprometimento da liderança com os valores e condutas”.

A integridade é fazer o certo, independente da lei, código ou normas (GIOVANINI, 2020), é princípio central da gestão e componente fundamental da boa governança pública, pois garante legitimidade (VIEIRA; BARRETO, 2019). Para a OCDE (2018), integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para a sustentação e a priorização do interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Destacam Min, Lee e Yang (2020, p. 8) que

é fundamental que se entenda melhor como os diferentes fatores institucionais - propriedade, financiamento, credenciamento, redes e culturas – se relacionam e influenciam as decisões e ações dos atores da governança. Essas decisões e ações podem incluir como eles escolhem os parceiros (por exemplo, parceiros públicos versus parceiros com fins lucrativos), como lidam com a obtenção de lucros, como respondem às necessidades da comunidade e como reagem às violações dos interesses públicos. Em termos mais gerais, devemos projetar formas organizacionais ou arranjos de governança que conduzam à criação de valor público.

O Brasil adotou como instrumento de desenvolvimento da integridade pública nas suas organizações o programa de Integridade - art. 19 Lei 9.203 de 2017 e artigo 4º do Decreto Estadual RJ nº 46.745 de 2019 - com o objetivo de promover a adoção de práticas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Os programas de integridade pública recebem cada vez mais atenção dos governos e da própria sociedade, pois se tornaram um instrumento importante de controle dos atos praticados por gestores públicos, além de desempenharem importante papel na redução dos riscos de crise de reputações dessas organizações (SPINELLI, 2020).

Travaglia e Sá (2017) destacam que uma análise sistemática das estruturas de incentivos, dada pelas diversas leis, normas e regulamentos existentes na administração pública, parece ser eficaz no controle dos atos dos agentes públicos. “Uma estrutura de incentivos capaz de recompensar os resultados obtidos por altos níveis de desempenho e que possa induzir os agentes a alcançar os objetivos estabelecidos” pode ser uma opção para atenuar os conflitos de agência.

Como destacaram Paludo e Oliveira (2021, p.63) “a governança é estratégica”, logo, o seu desenvolvimento requer práticas que direcionem a organização à persecução dos seus objetivos, monitorem o desempenho institucional, de forma a corrigir os rumos, quando necessário, minimizando os riscos e maximizando o desempenho público.

A gestão estratégica, na visão de Altounian, Souza e Lapa (2020) envolve desafios ambiciosos, não bastando elaborar e divulgar planos estratégicos consistentes é necessário dar vida a eles, ou seja, colocá-los em ação e mantê-los atualizados e dinâmicos no âmbito das organizações. Por isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação (TCU, 2020). O plano estratégico,

portanto, consiste em objetivos e ações estruturados numa base temporal para realizar estes acertos (MATIAS-PEREIRA, 2016).

A organização, na definição da estratégia, deve iniciar da cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo, para que possa compreender à que tipos de riscos estão expostos e estabelecer limites aceitáveis de exposição, através da gestão de riscos. Dessa forma estará apta a analisar as alternativas estratégicas disponíveis, optando por aquela que melhor apoie a missão e visão organizacionais e promova o perfil de risco mais adequado (TCU, 2020).

Cumprir destacar, desde logo, a importância do planejamento, já na seara estratégica, ser desenvolvido com base na realidade orçamentária da instituição, uma vez que o planejamento estratégico será referência para elaboração de outros planejamentos e planos, como por exemplo, o plano de contratações anuais - PCA (artigo 12; VII e 18 da lei 14.133 de 2021) fruto do planejamento das contratações nas organizações públicas.

Uma vez estabelecida a estratégia organizacional e implementada, exige-se a definição de práticas de monitoramento do desempenho das funções de gestão para que os objetivos, indicadores e metas (específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazos definidos) das unidades estejam alinhados à estratégia organizacional (TCU, 2020). Desta forma, torna-se importante a capacitação dos servidores porque saibam o que é um planejamento estratégico, sua função no contexto organizacional, para que compreendam o seu papel no desenvolvimento do mesmo na sua instituição.

O desenvolvimento de uma estratégia institucional que priorize o interesse público exige a adoção de práticas voltadas ao controle, a promoção de transparência e de *accountability*. Se o Estado existe em função da sociedade é natural que sejam disponibilizados todos os meios para acompanhamento e verificação do correto emprego dos recursos públicos patrocinados de forma compulsória por ela (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020). Esse controle passa a ser feito não só em relação à forma, mas em razão de sua eficiência e do atingimento dos resultados (LOVATO, 2020).

Destacam Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) que todas as informações emitidas pelos entes governamentais se direcionam a favor da democracia, de forma a aprimorar as ações do gestor público, inibir atos de corrupção dentro da

administração pública e possibilitar uma interação transparente entre o governo e o cidadão.

A lei de acesso à informação (Lei 12.527 de 2011), ao mesmo tempo em que garante ao cidadão esse direito constitucionalmente consagrado, promove o controle social e a transparência pública no caminho do *accountability*. Pois a efetiva aplicação do princípio da transparência (que abrange também procedimentos e garantias quanto ao acesso à informação e à participação no processo de tomada de decisão) levaria a uma maior confiança nas leis e regulamentos, uma vez que foram adotados em consulta com as partes interessadas (PRIVANTU, 2020).

Como bem observa Altounian, Souza e Lapa (2020) o controle social deve ser visto sob a ótica positiva capaz de fornecer subsídios ao aprimoramento da atuação organizacional. É o cidadão quem está mais próximo ao local em que os recursos são gastos, logo está capacitado a apontar problemas de qualidade ou desperdícios a serem corrigidos. À vista disso, a satisfação do cidadão deve ser conhecida pela administração pública, como parâmetro de avaliação de atingimento da finalidade pública, uma vez que eles são os destinatários finais da atuação da máquina pública.

Voltando-se ao ambiente organizacional é importante que as organizações públicas implementem e desenvolvam práticas de controles internos e auditorias, pois através dessas busca-se o aprimoramento da gestão desenvolvida.

Uma grande contribuição para ao desenvolvimento desses controles foi o modelo das três linhas de defesa, atualizado pelo *The Institute os Internal Auditors* (IIA, 2020), cujo objetivo é ajudar as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos. Esse modelo destaca que a governança de uma organização requer estruturas e processos que permitam a prestação de contas aos *stakeholders* quanto à supervisão organizacional através da integridade, liderança e transparência; ações de gestão para atingir os objetivos da organização por meio da tomada de decisões baseada em riscos e da aplicação de recursos; e avaliação e assessoria através de função de auditoria interna, que seja independente e capaz de oferecer clareza e confiança, além de promover e facilitar a melhoria contínua, por meio de investigação rigorosa e comunicação perspicaz.

Cumprir destacar que a nossa Constituição Federal de 1988, como bem observa Travaglia e Sá (2017) traz importantes instrumentos de governança, tendo

em vista a inserção de comandos necessários à instituição de uma sociedade-Estado: os planos plurianuais; as leis de diretrizes orçamentárias; a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública); e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

O TCU (2020) apresenta, conforme figura 3, de forma didática um esquema denominado de práticas de governança, baseado em três mecanismos, são eles: liderança, estratégia e controle. Observa o tribunal que o conjunto de práticas elencadas não é exaustivo e enfatiza que organizações menores eventualmente poderão ter dificuldades em implementá-las.

Figura 3 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: TCU, 2020, p.52.

A liderança é elemento crucial para a promoção da boa governança na organização, sendo o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis essencial ao desenvolvimento e a implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à melhoria dos resultados. Liderança é sinônimo de instâncias internas de governanças, engloba a alta administração e os conselhos superiores. Desempenha papel fundamental na avaliação e na proposição dos ajustes necessários ao contexto e aos objetivos organizacionais. É responsável por promover uma cultura de ética e integridade na priorização do interesse público. Deve possuir coletivamente as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) adequadas e voltadas aos objetivos (TCU, 2020).

Apresenta-se no quadro abaixo as práticas relacionadas ao mecanismo da liderança, na visão do TCU (2020).

Quadro 2 – Mecanismo liderança e práticas

L I D E R A N Ç A	Estabelecer o modelo de governança	P1 - Definir as instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança;
		P2 - Garantir, por meio de mecanismos formais, às instâncias internas de governança e às de apoio, os recursos necessários e o acesso oportuno a informações necessárias ao desempenho de suas funções;
		P3 - Estabelecer a responsabilidade da mais alta instância de governança;
		P4 - Identificar as principais partes interessadas da organização e definir diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas;
		P5 - Estabelecer medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade;
		P6 - Definir diretrizes para direcionar e monitorar o desempenho da gestão e acompanhar os resultados organizacionais;
		P7 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções na tomada de decisões críticas;
	Promover a integridade	P1 - Evidenciar o apoio da liderança aos programas e políticas de integridade pública;
		P2 - Direcionar e monitorar a gestão da integridade na organização, com base nos riscos de integridade identificados;
		P3 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações da liderança;
	Promover a capacidade da liderança	P1 - Definir e divulgar as competências desejáveis ou necessárias da liderança, bem como os critérios de seleção ou escolha a serem observados;
		P2 - Definir diretrizes para o desenvolvimento da liderança, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e aprimorá-las, considerando as oportunidades de desenvolvimento observadas;
		P3 - Estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança;
		P4 - Definir diretrizes para a avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho;
		P5 - Definir diretrizes e conjunto de benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento da liderança;

Fonte: o autor (2022), baseado em TCU (2020, p. 54-69)

A Estratégia deve ser desenvolvida, comunicada e desdobrada a toda a organização, de forma que os objetivos estratégicos sejam traduzidos em objetivos, indicadores e metas aos setores responsáveis para monitoramento e avaliação de sua execução. É importante traçar claramente os objetivos, definir a estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e monitorar sua implementação. É necessária uma avaliação periódica da estratégia adotada, acompanhar as mudanças nos cenários interno e externo e identificar as expectativas das partes interessadas, promovendo sempre que necessário a revisão estratégica (TCU, 2020).

Apresenta-se no quadro abaixo as práticas relacionadas ao mecanismo estratégia, na visão do TCU (2020).

Quadro 3 – Mecanismo estratégia e práticas

E S T R A T É G I A	Gerir riscos	P1 - Definir e implementar a estrutura de gestão de riscos;
		P2 - Estabelecer as funções da segunda linha (facilitação, apoio e monitoramento das atividades de gestão de riscos);
		P3 - Implantar o processo de gestão de riscos, que deve ser incorporado aos demais processos organizacionais, a começar do planejamento estratégico, de forma a subsidiar a tomada de decisão e assegurar o alcance dos objetivos, sejam eles estratégicos, operacionais, específicos de um projeto, processo, função, serviço, produto, ativo, ou programa;
		P4 - Gerenciar os riscos críticos;
		P5 - Implementar um processo de gestão de continuidade de negócios, para se preparar e reduzir os efeitos de possíveis incidentes que tenham o potencial de interromper as atividades da organização;
	Estabelecer a estratégia	P1 - Definir o modelo de gestão da estratégia, considerando aspectos como: transparência e envolvimento das partes interessadas; alinhamento com as diretrizes e prioridades (de Estado ou de Governo); consideração das políticas públicas e programas de governo pelos quais a organização seja responsável ou esteja diretamente envolvida na implementação; integração do processo de gestão de riscos à gestão da estratégia;
		P2 - Definir a estratégia da organização. Consiste em fazer escolhas e estabelecer prioridades, a partir de evidências;
	Promover a gestão estratégica	P1 - Identificação das unidades ou funções finalísticas e de suporte;
		P2 - Estabelecimento do modelo de gestão dessas unidades, de forma a evitar incoerências entre os seus processos e atividades;
		P3 - Definição de objetivos, indicadores e metas para cada unidade ou função alinhados com a missão, visão e estratégia organizacionais, e com as estratégias das demais unidades;
		P4 - Definição do modelo de monitoramento da estratégia, que permita acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação, viabilizando ações corretivas e retroalimentando a estratégia sempre que necessário;
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	P1 - Garantir que a execução da estratégia seja periodicamente monitorada por meio de rotinas projetadas para aferir o alcance de metas, para tratar as situações de não alcance de metas e para relatar às partes interessadas os resultados alcançados;
		P2 - Garantir que os principais processos pelos quais a estratégia é implementada sejam periodicamente avaliados quanto à eficiência, que as ineficiências encontradas sejam tratadas, e que as partes interessadas tomem conhecimento dos resultados dessas avaliações;
		P3 - Garantir que os efeitos da execução da estratégia sejam periodicamente avaliados para saber se os problemas priorizados estão sendo resolvidos e se estão aparecendo efeitos colaterais indesejáveis, que ajustes na estratégia sejam adotados para reduzir os efeitos indesejáveis e maximizar os efeitos desejados, e que as partes interessadas tomem conhecimento dos efeitos produzidos;
	Monitorar o desempenho das funções de gestão	P1 - Estabelecimento das rotinas para o levantamento das informações necessárias ao monitoramento;
		P2 - Implantação dos indicadores de desempenho;
		P3 - Monitoramento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas;
		P4 - Definição do formato e periodicidade dos relatórios de gestão gerados para a liderança;
		P5 - Definição do formato e periodicidade dos relatórios gerados para as partes interessadas e publicação desses relatórios na internet.

Fonte: o autor (2022), baseado em TCU (2020, p. 69-87)

O controle sobre a utilização dos recursos públicos e o atingimento das metas estabelecidas é um poder/dever da sociedade, que só é atingível através de práticas

de transparência e de prestação de contas eficazes. Os cidadãos, que delegam ao poder público o poder de gerir os recursos públicos e alcançar resultados, devem ter acesso a informações que permitam conhecer o que acontece nas organizações públicas e entender o que elas planejam fazer, o que têm sido realizado e alcançado, para se posicionar a respeito. Além disso, o cidadão deve estar convencido da lisura na apuração de eventuais desvios no interesse público, com a devida responsabilização (TCU, 2020).

Apresenta-se no quadro abaixo as práticas relacionadas ao mecanismo controle, na visão do TCU (2020).

Quadro 4 – Mecanismo controle e práticas

C O N T R O L E	Promover a transparência	P1 - Assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei;
		P2 - Disponibilizar os dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, para facilitar o manuseio e a análise das informações;
	Garantir a <i>accountability</i>	P1 - Prestar contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e demandas da sociedade;
		P2 - Estabelecer canal para recebimento de manifestações das partes interessadas;
		P3 - Designar as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou de ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores, servidores ou empregados da organização;
		P4 - Padronizar procedimentos para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos, de ilícitos administrativos e de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização (exemplos: sindicâncias, processos administrativos disciplinares);
		P5 - Capacitar às equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação;
		P6 - Adotar meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo, estimulando termos de ajustes de conduta e outros mecanismos que reduzam o custo administrativo de processamento de falhas menores em relação a questões mais relevantes;
	Avaliar a satisfação das partes interessadas	P1 - Elaborar, divulgar e manter atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado;
		P2 - Identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, incluindo os demandados pelos usuários e os requeridos pelos normativos aplicáveis, assegurando-se de que sejam atendidos;
		P3 - Realizar pesquisas de satisfação dos usuários, comunicando amplamente os resultados dessas pesquisas e utilizando os seus resultados para promover melhorias na prestação dos serviços;
	Assegurar a efetividade da auditoria interna	P1 - Informar a auditoria interna acerca das estratégias, objetivos e prioridades organizacionais, riscos relacionados, expectativas das partes interessadas, processos e atividades relevantes para que essas informações possam ser consideradas na elaboração dos planos de auditoria interna;
		P2 - Promover o acompanhamento sistemático das recomendações da atividade de auditoria interna, discutindo acerca dos resultados dos trabalhos, garantindo a adoção das providências necessárias e registrando formalmente eventuais decisões de não implementar determinadas recomendações da auditoria interna;
P3 - Apoiar o programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna, contribuindo para a definição dos principais indicadores de desempenho e avaliando o valor que a atividade de auditoria interna agrega à organização.		

Fonte: o autor (2022), baseado em TCU (2020, p. 88-106)

A Lei 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sinaliza à administração pública, em seu artigo 4º, quais diretrizes devem ser observadas pelas organizações no desenvolvimento da governança pública.

Segundo a referida lei, dentre outras, deve-se direcionar ações para a busca de resultados e soluções tempestivas que lidem com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; monitorar o desempenho, avaliar e assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; Implementar controles internos com fundamento na gestão de riscos, que privilegiem ações estratégicas de prevenção; manter processo decisório à luz das evidências, da conformidade legal, da qualidade regulatória, da desburocratização e do apoio à participação da sociedade; definir precisamente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e promover a comunicação aberta, voluntária e transparente, fortalecendo o acesso público à informação.

O TCU (2021) orienta e incentiva as práticas de governança em 10 passos para que gestores que administram recursos públicos possam, de maneira rápida e prática, conhecê-las e aplicá-las com vistas ao aprimoramento da governança de suas organizações. São eles:

Quadro 5 – Dez passos para a boa governança.

Passo 1	Estabeleça o modelo de governança adequado à realidade da organização;
Passo 2	Lidere com integridade e combata os desvios;
Passo 3	Promova a capacidade da liderança;
Passo 4	Gerencie riscos;
Passo 5	Estabeleça a estratégia e promova a gestão estratégica;
Passo 6	Monitore resultados;
Passo 7	Promova a transparência;
Passo 8	Garanta a <i>accountability</i> ;
Passo 9	Avalie a satisfação das partes interessadas;
Passo 10	Assegure a efetividade da auditoria interna.

Fonte: Adaptado de TCU (2021, p. 22-40).

Paludo e Oliveira (2021) fazem uma crítica importante quanto à proposta acima apresentada, pois, na visão dos autores, esse modelo foi elaborado com a finalidade de “avaliar”, portanto apresenta forte viés de controle, direcionando as instituições a praticarem itens que o TCU considera importante e pretende avaliar a posteriori. Logo, reconhecida a importância, pelos mesmos, para o desenvolvimento

da governança pública brasileira, fica evidente, em seus entendimentos, que esses passos não se traduzem em um caminho orientativo-gerencial sob a ótica do gestor público, que primeiro deve se preocupar como governar e gerir sua instituição de forma mais adequada e posteriormente preocupar-se com a prestação de contas em atendimento aos anseios dos órgãos de controle.

O TCU, além de apresentar uma série de práticas de governança, de forma não exaustiva, e sugerir o seu desenvolvimento em dez passos, vem realizando – 2014; 2017; 2018 e 2021 – o levantamento dos perfis de governança, para conhecer a situação do setor público federal e de outros entes jurisdicionados, de forma a estimular suas organizações a adotarem boas práticas no tema.

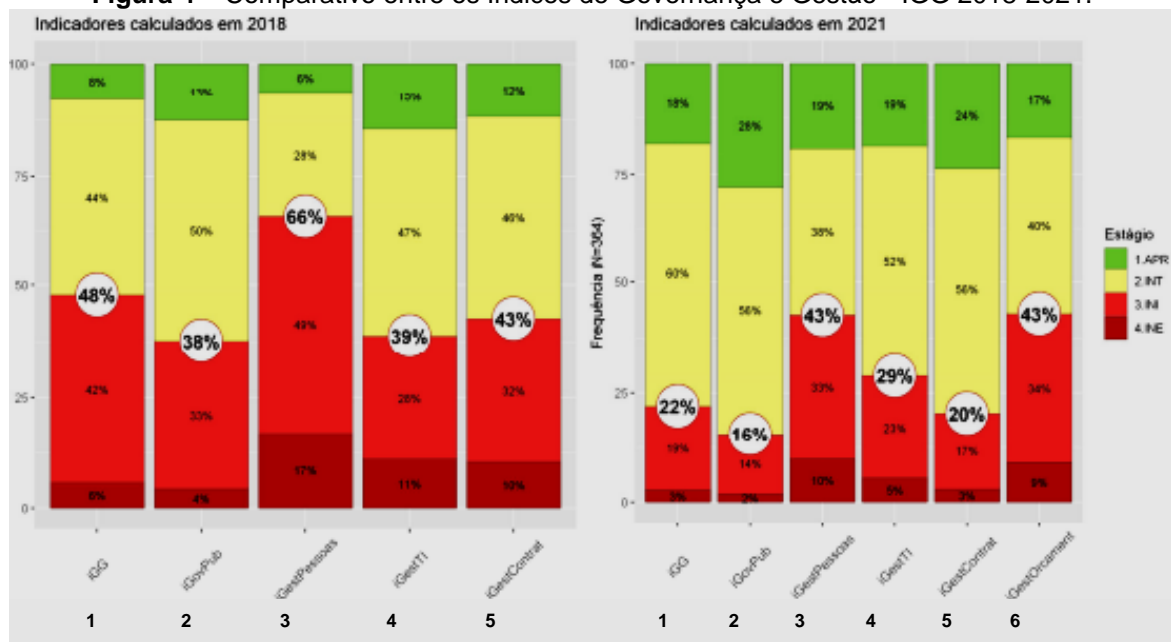
O referido levantamento é realizado através de perguntas classificadas nos seguintes tópicos: liderança, estratégia, controle e operações, sendo esse último desmembrado em gestão de pessoas; gestão de tecnologia da informação e da segurança da informação; gestão de contratações; e gestão orçamentária.

O levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas - IGG 2021 apresenta os seguintes indicadores (TCU, 2021):

- a) Índice integrado de governança e gestão públicas - IGG;
- b) Índice de governança pública - IGovPub;
- c) Índice de gestão de pessoas - IGesPessoas;
- d) Índice de gestão de TI - IGesTI;
- e) Índice de gestão de contratações – IGesContrat; e
- f) Índice de gestão de orçamento – IGesOrçament.

No Relatório de Acompanhamento TC 011.574/2021-6 – Fiscalização 104/2021 do TCU é demonstrada a evolução dos referidos índices de governança na comparação entre os anos de 2018 e 2021 (TCU, 2021).

Figura 4 – Comparativo entre os Índices de Governança e Gestão - IGG 2018-2021.



Fonte: TCU, 2021.

Legenda:

- 1 = Índice integrado de governança e gestão públicas - IGG;
- 2 = Índice de governança pública - IGovPub ;
- 3 = Índice de gestão de pessoas - IGesPessoas;
- 4 = Índice de gestão de TI - IGesTI;
- 5 = Índice de gestão de contratações - IGesContrat;
- 6 = Índice de gestão de orçamento - IGesOrçament.

Desta forma, fica evidente a importância da governança para as organizações públicas na busca por eficiência, eficácia e efetividade na persecução dos objetivos e interesses da sociedade, pois, como destacam Angelini, Candela e Castellani (2019), o bem-estar de uma sociedade é maior quando a capacidade de governança é maior.

Contudo, cumpre ressaltar que não progride uma política de gestão de riscos sem monitoramento e que não contempla a visão e responsabilização de atores relevantes; não adianta estruturar um planejamento estratégico, se o mesmo não traduz uma mudança cultural da organização e se não há acompanhamento e revisões periódicas; e não tem validade o plano de integridade que não resulte em ações práticas (BRASIL, 2021). É preciso dar vida aos instrumentos da governança.

Apresenta-se no quadro abaixo, para melhor elucidação, os principais autores e conceitos que compõem a construção do referencial teórico sobre Governança Pública.

Quadro 6 – Abordagem teórica do tema governança pública.

GOVERNANÇA PÚBLICA		
REFERENCIAL TEÓRICO	PRINCIPAIS AUTORES	PRINCIPAIS CONCEITOS
Origem e Conceito Polissêmico da governança	ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020; OLIVER WILLIAMSON, 1975; MATIAS-PEREIRA, 2018; NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018; BUTA; TEIXEIRA, 2020; KISSLER; HIDERMANN, 2006; PALUDO; OLIVEIRA, 2021;	A governança destaca-se como uma necessidade decorrente da “teoria da agência”. Não há um conceito único de governança pública, havendo na verdade diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, em todos os níveis federativos.
Definindo Governança Pública	CAVALIERI, 2021; LÖFFER, 2001; RHODES, 1996; BEVIR, 2012; OSTROM, 2005; ANSELL; TORFING, 2016; DINIZ, 1999; SCHNEIDER, 2005; IENOVAN, 2018; BAPTISTA, 2017; CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018; MARTINS; MOTA; MARINI, 2019; TEIXEIRA; GOMES, 2018; TCU, 2020; ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020; MATIAS-PEREIRA, 2018; NASCIMENTO, 2020; VIEIRA; BARRETO, 2019; OCDE, 2020;	É o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento de riscos, a busca e avaliação dos resultados, a garantia de transparência e <i>accountability</i> , e a responsabilização dos agentes com poder de decisão.
Princípios da Governança	ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020; GPGP, 2018; MATIAS-PEREIRA, 2010 e 2016; IBGC, 2015; TCU, 2020; IFAC; CIPFA, 2014; OCDE, 2014.	A função primordial dos princípios é servir como o principal arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança, delimitando as competências dos atores e estruturas envolvidas na sua execução e coordenação, ou seja, os princípios representam o norte da política.
Práticas de Governança Pública	NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018; PALUDO; OLIVEIRA, 2021; CATRO; SILVA, 2019; TRAGLAVIA; SÁ, 2017; MIN; LEE; YANG, 2020; TCU, 2020,	A governança é estratégica, logo, o seu desenvolvimento requer práticas que direcionem a organização à persecução dos seus objetivos, monitorem o desempenho institucional, de forma a corrigir os rumos, quando necessário, minimizando os riscos e maximizando o desempenho público.

Fonte: o autor (2022).

A abordagem realizada no presente tópico, governança pública, buscou, conforme o quadro acima, apresentar as principais discussões e conceituações inerentes ao tema, de forma a contribuir para as reflexões necessárias ao aprofundamento do tema seguinte, contratações públicas; o desenvolvimento do tema central do presente trabalho, qual seja: governança nas contratações públicas; além de dar subsídios acadêmicos às análises necessárias ao alcance dos objetivos definidos.

2.2. Contratações Públicas

O Estado brasileiro possui o dever de promover e assegurar os direitos e garantias fundamentais, previstos na constituição federal de 1988, à luz da dignidade da pessoa humana, cujos fundamentos perpassam pelos objetivos fundamentais de garantia do desenvolvimento nacional, promoção do bem comum, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais de forma a construir uma sociedade justa, livre e solidária (BRASIL, 1988).

Para que o Estado possa alcançar esses objetivos, valendo-se de sua estrutura administrativa, busca no mercado, quando necessário, bens, serviços e obras essenciais ao desempenho dessa função, mediante contratações planejadas e executadas segundo a lei (SOUZA, 2020). Dessa forma, as contratações públicas concretizam as políticas governamentais e promovem o desenvolvimento econômico e sustentável das instituições e da sociedade (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020).

Nesse sentido, a constituição federal, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determina, em seu artigo 37; XXI, que obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições aos concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, vinculando-se as condições constantes da proposta, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988; MATIAS-PEREIRA, 2018).

O processo de contratação pública, consoante Mendes (2012), justifica-se em razão de a administração pública ter de satisfazer uma necessidade específica e atender, concomitantemente, a valores jurídicos constantes na constituição federal, tal qual a garantia de tratamento isonômico aos interessados, a seleção com base em critérios objetivos previamente definidos, assim como a satisfação da efetiva necessidade/demanda.

A regulamentação desse dispositivo constitucional é feita através de lei federal, a ser observada pela administração pública direta, autárquica e fundacional dos entes federativos, União, Estados e Municípios, de forma a abranger todos os seus órgãos, fundos especiais e demais entidades controladas, excluindo-se as empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, tratadas em

regramento próprio.

Em 1º de abril de 2021, foi editada uma nova lei de licitações e contratos, a Lei Federal nº 14.133, que substituirá, após o decurso do prazo de 2 (dois) anos, contados de sua publicação, a Lei Federal nº 8.666 de 1993, que regula o mesmo tema; a Lei Federal nº 10.520 de 2002, que versa sobre a modalidade de licitação denominada pregão; assim como quase a totalidade da Lei Federal nº 12.462 de 2011, que trata do regime diferenciado de contratações públicas – RDC.

Cabe ressaltar que a nova lei de licitações e contratos, mesmo estabelecendo o prazo de 2 (anos) para revogação das normativas que versam sobre o mesmo tema, facultou a administração pública, em seu artigo 191, durante esse lapso temporal, o direito de optar por licitar ou contratar diretamente com base em ambas as leis, desde que indique expressamente no edital ou no instrumento de contratação direta, a legislação a ser aplicada, vedada a aplicação combinada de leis.

Contudo, ensina Justin Filho (2021) que essa autonomia do administrador não existe, uma vez que a vigência da lei 14.133 de 2021 não significa a sua eficácia. Conquanto a normativa já esteja em vigor, a mesma não é aplicável em virtude de “obstáculos intransponíveis”. Primeiro pelo impedimento relacionado ao Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, cuja criação destina-se a promoção da publicidade de todos os atos pertinentes a licitações e contratações públicas; segundo que há ainda outros limitadores de sua plena eficácia, como a necessidade de regulamentação de mais de quarenta e cinco artigos da lei.

Malgrado a nova lei de licitações busque o aperfeiçoamento com a implementação da governança no desenvolvimento da gestão na área de contratações em organizações públicas, ela ainda vem sendo alvo de manifestações de órgãos de atuação estatal, pela sua não adoção, como medida de cautela, devido à necessidade de adequação e regulamentação para aplicação da norma, de acordo com as seguintes manifestações: Orientação Administrativa N. 47 – PGE, de 12/04/2021, da Procuradoria Geral do Estado Paraná; Recomendação Nº 01/2021, de 23/04/2021, da Promotoria de Justiça da Comarca de Umarizal, Rio Grande do Norte e Informativo SUBLOG de 15/04/2021, da Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, passa-se a aprofundar o tema contratações públicas, com o objetivo de acrescer o conteúdo desenvolvido sobre governança pública, a fim de que sejam

feitas as análises necessárias ao atingimento dos objetivos do presente trabalho.

2.2.1. O conceito estratégico e transversal das contratações públicas

Adotar-se-á no presente trabalho o termo contratações públicas como referência ao meio pelo qual a administração pública celebra a aquisição de bens e a contratação de serviços mediante processo de licitação pública. Ressalta-se que a literatura e os próprios órgãos, por vezes, não os distinguem e fazem uso dos termos compras públicas, contratações públicas, aquisições e suprimentos governamentais como sinônimos (RIBEIRO FILHO; *et al.*, 2020)

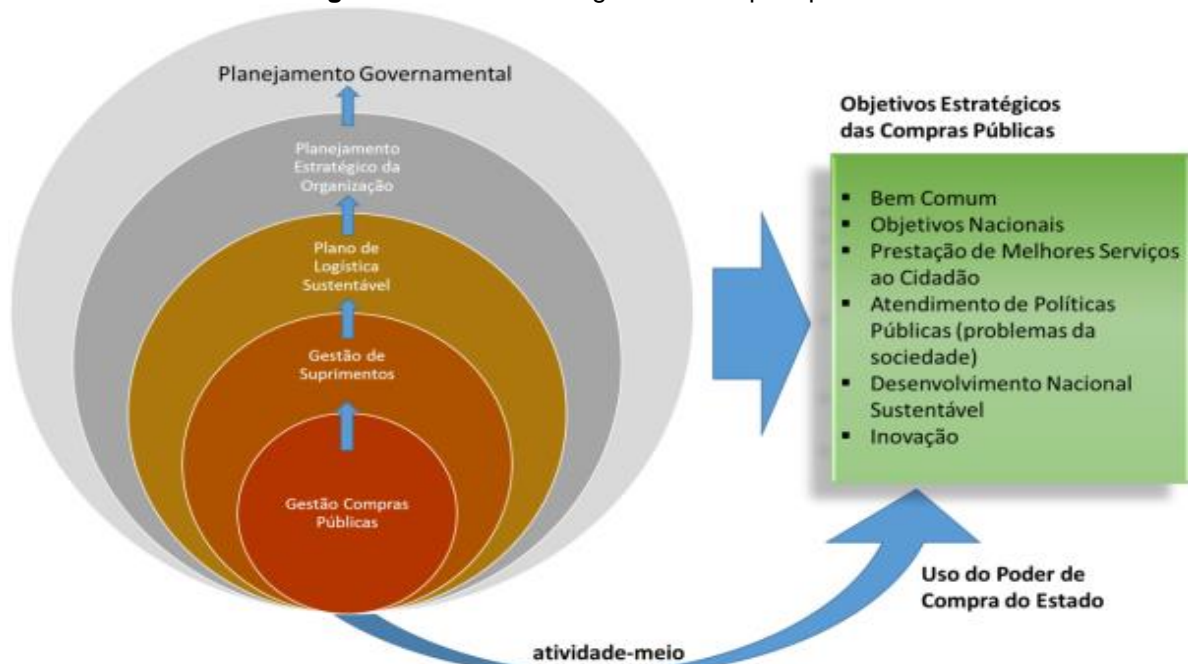
A expressão contratação pública, na visão de Mendes (2012), é mais ampla do que o sentido que revela a palavra contrato. Nessa lógica, o contrato administrativo está inserido no contexto do que denominamos contratação pública como uma de suas fases. Dessa forma, também é equivocada a utilização da palavra licitação para qualificar toda a realidade da contratação pública, uma vez que licitação é tão somente uma das formas de realizar a fase externa do processo de contratação pública. Fase essa, a menor do processo de contratação pública e também a mais simples, que visa, basicamente, analisar as condições pessoais do licitante e a julgar a sua proposta.

Falar em contratação pública, para Mendes (2012), é falar em processo administrativo, ou seja, há uma estreita relação entre os dois na qual a contratação pública é uma realidade jurídica inserida na ideia de processo, porquanto é por meio dele que a mesma é estruturada, desenvolvida, aperfeiçoada e alcança seu fim. À vista disso, far-se-á uso das expressões contratações públicas e processo de contratações públicas.

As contratações públicas destacam-se como uma das áreas mais sensíveis e importantes para administração pública, uma vez que, além seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo econômico, a julgar por seu poder de compra. Assim, seu caráter complexo e estratégico torna o tema cada vez mais imperativo ao gestor público. (PAIM TERRA, 2018).

Conquanto as contratações públicas integrem a atividade-meio das organizações públicas, elas também possuem atuação finalística em virtude de suas funções plurais e seu valor estratégico. Sua capilaridade e interação organizacional, vistas de forma multidimensional, conforme se observa na figura 5, são impactadas por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização das próprias atividades, trazendo grandes desafios à área da gestão das contratações públicas. (PAIM TERRA, 2018).

Figura 5 – Visão estratégica das compras públicas



Fonte: Paim Terra, 2018, p.46.

As contratações públicas, de modo geral, baseiam-se essencialmente na busca pelo melhor custo-benefício, assim como buscam evitar a corrupção, o desperdício e o abuso. Em razão de o vultoso poder econômico das compras públicas e de seus inúmeros riscos, busca-se cada vez mais o desenvolvimento de regras capazes de regular os contratos públicos de modo justo, dinâmico e transparente (SANTOS; SOUZA, 2020).

Para Ferreira (2021), de forma didática, as contratações públicas podem ser compreendidas como a forma utilizada pelo poder público para suprir as necessidades de aquisição de bens e a contratação de serviços para atingimento dos objetivos para o qual foi criado.

O processo de contratações públicas consiste na aquisição e contratação de serviços mediante uma série de procedimentos que se destinam à especificação do objeto solicitado, ao detalhamento e pesquisa de preços, à forma de pagamento,

dentre outros, de forma a exigir do gestor público o necessário e adequado planejamento (RIBEIRO FILHO; *et al.*, 2020).

O processo de contratação pública, segundo Mendes (2012) é composto por fases, etapas e atos estruturado de forma lógica que permitem à administração, a partir da identificação precisa da sua necessidade e demanda, definir com precisão o encargo desejado, minimizar seus riscos e selecionar de forma isonômica a pessoa capaz de satisfazer a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo.

Para Fernandes (2019) a visão das contratações públicas é fundamentada na visão sistêmica dos seus componentes e nas relações como processos interdependentes. É constituído por etapas de identificação de necessidades; especificação do produto e do fornecimento; divulgação ao mercado, análise e seleção de propostas; escolha de fornecedores; negociação de preços e de condições; elaboração e celebração de contrato; recebimento, inspeção e armazenamento do bem; controle de estoques e reposição.

Além de seu valor estratégico, como bem observa Paim Terra (2018), o processo de contratações públicas possui grande relevância no cenário econômico nacional, haja vista o grande poder de compra do setor público que, se utilizado de forma adequada, ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, posto que fortalecesse empresas e seu fluxo de caixa, possibilitando estabilidade para sustentar seu crescimento.

Para a exata noção do volume de recursos gastos em licitações com contratação realizada, nos últimos cinco anos, em âmbito federal, consta no portal da transparência da Controladoria Geral da União – CGU as seguintes informações.

Tabela 1 – Licitações com contratação realizada.

Licitações com contratação realizada*		
Ano	Quantidade de licitações com contratação no ano	Valor total das contratações por meio de licitação, dispensa ou inexorabilidade no ano
2017	136.839	R\$ 175,50 bilhões
2018	152.596	R\$ 105,93 bilhões
2019	146.064	R\$ 68,13 bilhões
2020	130.836	R\$ 54,85 bilhões
2021	336	R\$ 347,27 milhões

Fonte: o autor (2022).

*Coleta realizada em 09 de março de 2022.

Diante do volume de recurso público e do impacto das contratações nas

organizações públicas, assim como na vida dos indivíduos que clamam por políticas públicas mais eficientes e serviços públicos de qualidade, a nova lei de licitações, em seu artigo 5º, elenca um rol extenso de princípios que nortearão o atuar dos gestores públicos, considerados por Mendes (2012) parte fundamental de um regime jurídico.

Para Bittencourt (2021), o artigo 5º é, sem dúvidas, um dos mais importantes da nova lei, devendo receber destaque especial, uma vez que dá ênfase a parâmetros éticos e morais, estabelecendo os objetivos da norma. Ressalta ainda o autor que os mesmos vinculam-se diretamente ao artigo 37 da Constituição Federal.

Os princípios expressos no referido artigo são: os princípios da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade; da eficiência; do interesse público; da probidade administrativa; da igualdade; do planejamento; da transparência; da eficácia; da segregação de funções; da motivação; da vinculação ao edital; do julgamento objetivo; da segurança jurídica; da razoabilidade; da competitividade; da proporcionalidade; da celeridade; da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável; assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Levando-se em consideração que os princípios inerentes à governança já foram aprofundados na seção anterior, o exame desses será feito quando necessário a melhor compreensão e elucidação do tema contratações públicas.

Evidenciado seu valor estratégico, passa-se a discutir, na sequência, o macrop processo de contratações estruturado em fases, de forma a relacionar o conhecimento produzido na discussão da governança pública ao aprofundamento dos temas.

2.2.2. Macroprocesso das Contratações Públicas

Em virtude de seu caráter transversal e do potencial das compras públicas se faz necessário que o tema seja discutido não apenas em relação aos instrumentos e à operacionalização das compras públicas, mas também de forma multidimensional, abordando todo o ciclo de contratações públicas (PAIM TERRA, 2018).

A divisão do processo de contratações públicas em diferentes fases e etapas

é essencialmente didática, facilita a compreensão e está diretamente relacionada à obtenção de propósitos e finalidades específicos. A lógica que norteia a estruturação de cada uma das fases e suas respectivas etapas é viabilizar o atingimento de cada propósito específico. (MENDES, 2012).

É importante, como bem destacam Costa, Andrioli e Braga (2017) que as organizações, públicas ou privadas, consigam visualizar seus processos de trabalho adequadamente, identificando suas etapas, insumos e os produtos que geram.

Para Teixeira et al. (2015), a intenção ao expressar as etapas do ciclo de vida de compras é atentar para a necessidade de uma visão integrada, não só do ciclo em si, como ir além das fronteiras da organização empreendedora. Destaca ainda o autor que esse ciclo depende intimamente da clareza das necessidades que ensejarão as contratações.

Essa clareza, na visão de Muray apud Teixeira et al. (2015, p. 9), “depende da definição de estratégias e do estabelecimento de prioridades e resultados desejados pela organização, o que levará ao planejamento e à estruturação dos serviços, que finalmente ‘ativará’ o ciclo de compras”. Dessa forma, o ciclo de compras será visto como parte integrante das atividades da organização com vistas à consecução de seus objetivos, que em se tratando do poder público, trata-se da prestação dos serviços à população.

As contratações públicas são materializadas através de um ciclo completo que começa no planejamento e termina na proposição de ações corretivas, incorporando temas legais, jurídicos, fiscais, de governança e gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de sustentabilidade, de inovação, entre outros tantos, inseridos em cada etapa (PAIM TERRA, 2018).

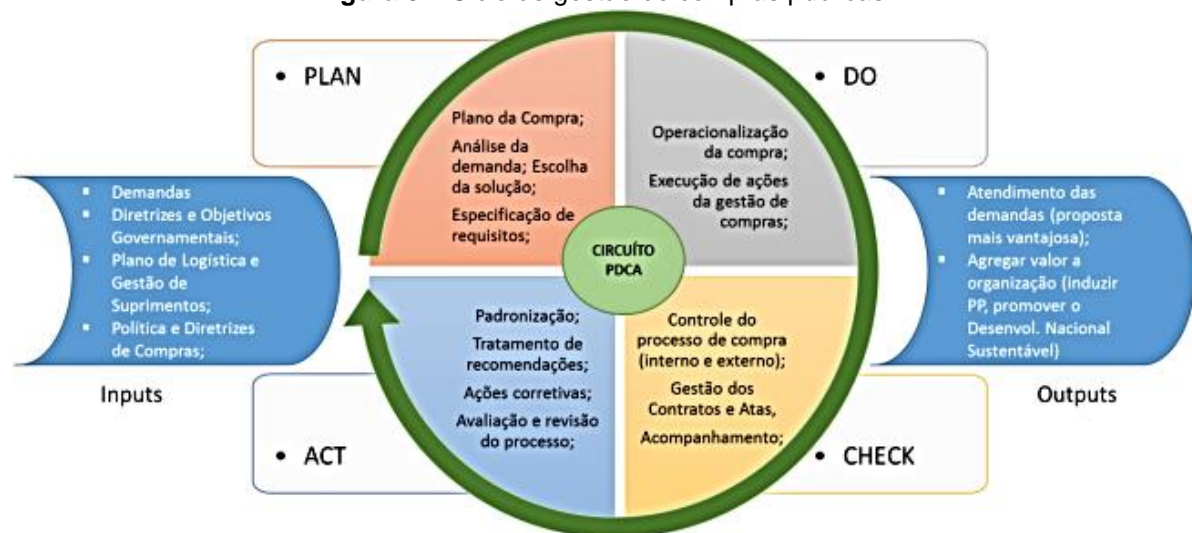
A literatura, na visão de Teixeira et al. (2015), converge quando se trata do ciclo de compras. De um modo geral, os modelos propostos envolvem cinco a sete fases, indo desde a busca de informações ou definição das necessidades até a avaliação dos serviços prestados ou produtos fornecidos e do desempenho do fornecedor e a renovação, ou não, do contrato. O autor apresenta um modelo de ciclo de compras composto por cinco etapas, são elas: levantamento de necessidades; avaliação do mercado fornecedor; licitação/negociação; execução do contrato; avaliação do processo e dos resultados.

O Autor ainda apresenta outros dois modelos de ciclo de compras. O primeiro, de Archer e Yuan, (ARCHER; YUAN, 2000 apud TEIXEIRA et al., 2015, p. 7) com

sete etapas: busca de informações; contato com fornecedores; revisão do histórico; negociação; execução/cumprimento do contrato; consumo; manutenção e descarte; e renovação. O segundo, de Murray, (MURRAY, 2009 apud TEIXEIRA et al., 2015, p. 7) com oito etapas: Identificar necessidades; desenvolver business case; definir a abordagem de compras; avaliar o fornecedor; negociação e escolha; fechamento da compra; gerir a implementação do contrato; Fechamento/Revisão da necessidade.

Paim Terra (2018) destaca a necessidade da existência de um núcleo de inteligência de compras dentro das organizações públicas que possa efetivamente acompanhar e gerenciar todo o ciclo de contratações, em especial quanto à governança e a gestão das atividades. Evidencia-se, com isso, a importância de se visualizar todo o ciclo de contratações, identificando cada etapa de sua gestão para que se obtenha um entendimento sobre todo o processo, levantando onde se deve atuar e de que forma. Para o autor, o circuito de gestão de compras públicas percorre um caminho muito similar ao ciclo PDCA, que é dividido entre as etapas de *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*, como se observa na figura 6. A partir da visão do ciclo do PDCA é possível identificar essas etapas com maior clareza e promover melhorias contínuas no processo de compras públicas.

Figura 6 – Ciclo de gestão de compras públicas.



Fonte: Paim Terra, 2018, p.63.

À vista da perspectiva apresentada, alinhada à compreensão de que deve haver um entendimento sobre as dimensões que abarcam o ciclo de compras, a formar um pensamento sistêmico e integrado sobre o processo e as atividades voltadas as contratações públicas (PAIM TERRA, 2018), não se deve reduzir o mesmo a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam ao mero adquirir dissociado de outras dimensões

exógenas (SANTANA, 2015 apud PAIM TERRA, 2018).

Para uma melhor abordagem do macroprocesso contratações públicas, optou-se pela construção de um modelo, conforme figura 7, composto por cinco fases, quais sejam: planejamento das contratações; planejamento da contratação; seleção do fornecedor; gestão e fiscalização de contratos; e avaliação do processo e dos resultados.

Cumprir destacar que a referida proposta, de um macroprocesso composto por essas cinco fases, foi aceita e adotada pela SEPOL-RJ quando, através da Instrução Normativa Nº 02/CGPC, de 05 de novembro de 2021, regulamentou-se a atuação da Controladoria Geral de Polícia Civil no monitoramento do macroprocesso de contratações da respectiva Secretaria.

Figura 7 – Visualização das fases do macroprocesso de contratações públicas



Fonte: o autor (2022)

Definidas as etapas do macroprocesso de contratações públicas, passa-se a investiga-las separadamente, contudo, como já destacado, apontando sempre que necessária sua relação e as consequências e impactos sobre outras etapas do processo.

2.2.2.1. Planejamento das contratações

Inicialmente, como bem observa Leonez (2021, p.2) “é imperioso tentar entender que o processo de contratação é um subprojeto de um projeto maior, é um

esforço temporário para alcançar um determinado resultado”. Nesse contexto, a nova lei de licitações traz importante direcionamento no parágrafo único do artigo 11 ao definir a matriz de responsabilidade pela governança das contratações à alta administração e, dentre outros, assegurar seu alinhamento ao planejamento estratégico da organização. Logo, o processo de contratações servirá de meio para o alcance dos objetivos estratégicos definidos no referido planejamento.

Como destaca Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2015) todas as estratégias precisam ser divididas em subestratégias para a sua implementação. Logo, a operacionalização de estratégias origina todo o conjunto de hierarquias, em diferentes níveis e com perspectivas de tempo. No topo estão os planos estratégicos, seguidos de planos de médio prazo, as quais dão origem a planos operacionais de curto prazo. Paralelo a isto, há uma hierarquia de objetivos, uma de orçamentos e uma de subestratégias (corporativas, de negócios e funcionais) e uma de programas de ação.

Para Ribeiro Filho (2020) o processo de contratações públicas é algo crítico na gestão pública e por isso deve ser visto como um dos mais importantes. Precisa ser estratégico já que é “alimentador” da organização, influenciando diretamente o desempenho organizacional, sendo capaz de potencializar o uso de recursos estrategicamente alocados.

O planejamento das contratações deve ser pensado a nível estratégico organizacional, ganhando destaque aqueles atores voltados ao desenvolvimento da função planejamento. A alta administração, situada no nível estratégico, responsável pela elaboração do planejamento estratégico da instituição, não executa as atividades diárias do órgão, em vez disso, estabelece objetivos para o órgão e direciona a organização para alcançá-los (LEONEZ, 2021).

Destaca Leonez (2020) que a responsabilidade pelo sucesso não é só da alta administração, uma vez que para ela a relevância está nos resultados produzidos que impactarão nos objetivos estratégicos. Dessa forma, o nível intermediário possui maior responsabilidade sobre a viabilidade de implementação e controle do plano, pois são os gestores os responsáveis pela coordenação das atividades voltadas ao alcance dos objetivos, é a espinha dorsal do controle gerencial e responsável pela transferência das informações entre o nível operacional ao estratégico.

Historicamente, como bem observa Ribeiro Filho (2020) o planejamento tem recebido menos importância e destaque que a execução. Todavia, a etapa de

planejamento é determinante, pois concentra muitos problemas relacionados às falhas nas contratações públicas, tais como itens mal especificados e pesquisas de preço incompatível com os valores praticados no mercado (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020), podendo levar ainda a administração pública “a comprar em caráter de urgência, sem observar os princípios constitucionais e básicos da licitação” (NASCIMENTO; SANTOS, 2018).

A nova lei de licitações, evidenciando a importância do tema, traz em seu escopo o princípio do planejamento (artigo 5º), de forma a direcionar o gestor público e conscientizá-lo de que quanto mais bem planejada a contratação menos surpresas o mesmo terá de administrar ao longo de sua vigência. Quanto mais amplo o planejamento, maior a previsibilidade das situações, permitindo tomada de decisões antes mesmo de ocorrer o problema, dessa forma o planejamento auxilia no monitoramento e controle dos riscos permitindo prever ações preventivas e até corretivas (LEONEZ, 2021).

Para Ferrer (2013), o planejamento é fundamental para a eficiência das atividades, processos e procedimentos na execução das aquisições. Nesse universo de planejar, como bem observa Leonez (2021, p.5), existe o Planejamento de Contratações Anual – PCA, instrumento de gestão, que é um “processo de levantamento e consolidação de todas as contratações que um determinado órgão pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente”, a fim de auxiliar na otimização dos recursos disponíveis e no aprimoramento dos processos de trabalho, permitindo que a execução orçamentária seja a mais completa possível e a redução de atrasos dos processos.

A nova lei de licitações, estabelecendo a matriz de responsabilidade (art.12 VII), atribui aos órgãos responsáveis pelo planejamento a elaboração do PCA, cujo objetivo é racionalizar as contratações, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Essa consolidação, na visão de Ribeiro Filho et al. (2020), contribui para a produção de dados gerenciais que permitirão a ampliação e a realização de compras compartilhadas, possibilitando ganhos de escala, indicando aos fornecedores suas possíveis demandas para que esses se preparem com antecedência para as futuras licitações. Dessa forma, a partir de uma programação de compras haverá maior previsibilidade na atuação da gestão pública, possibilitando a melhora na alocação da força de trabalho, observância dos prazos, além do aperfeiçoamento da

governança e gestão das aquisições, assim como a transparência e controle dos recursos com a publicação dos planos.

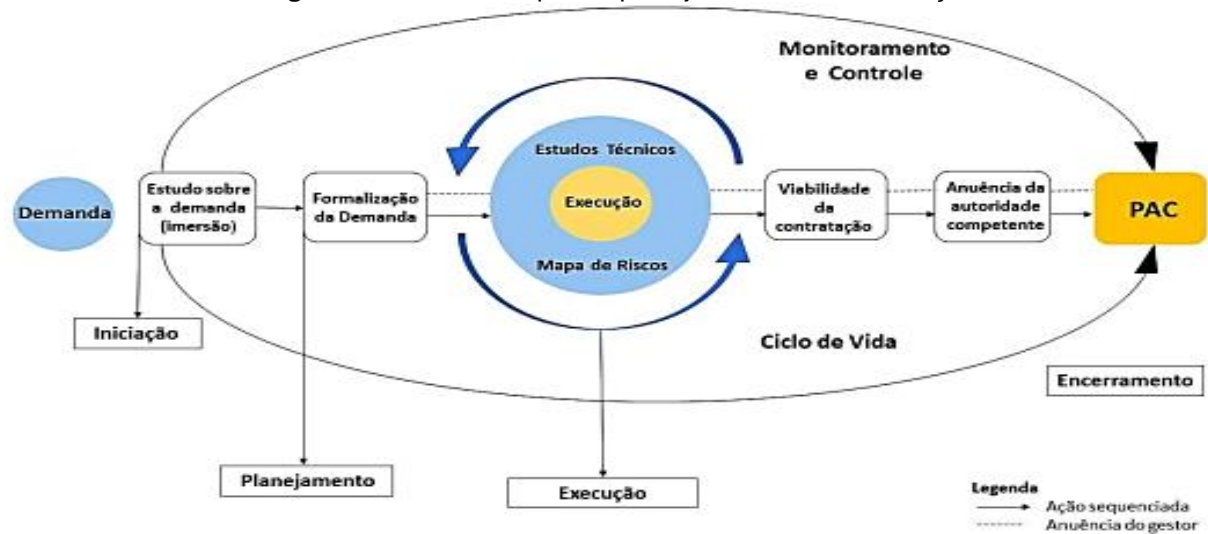
À vista disso, considerando que com o PCA as compras passam a ser tratadas como portfólio, na construção do plano, a área de contratações passa fazer o gerenciamento dele, analisando as necessidades informadas e acompanhando todas as etapas do plano. Dessa forma, informações gerenciais serão produzidas, possibilitando uma melhor análise dos resultados obtidos com o planejamento, direcionando o foco do procedimento também para o resultado. Assim, fica evidenciado que o PCA não deve ser um fim em si, mas apenas o meio para se alcançar um resultado (LEONEZ, 2021).

Cumprido destacar, ainda que a nova lei de licitações não tenha trazido expressamente a obrigatoriedade da elaboração do PCA, deixando escapar a oportunidade, no Estado do Rio de Janeiro, o decreto nº 46.642 de 17 de abril de 2019, já estabelecia seu antecessor, o Plano de Contratações Anual – PAC, como peça obrigatória ao processo. Para regulamentar essa exigência, a resolução SEPLAG RJ nº 60 de 24 de junho de 2021 o identifica como instrumento de gestão que deve demonstrar o planejamento das unidades compradoras para as contratações do exercício a que se referir.

Uma grande inovação trazida pela resolução SEPLAG RJ nº 60 é a exigência de elaboração, concomitante ao PCA, do Planejamento Orçamentário Detalhado – POD, que pormenoriza a despesa em nível de desagregação suficiente para identificação do objeto necessário à viabilização da atividade, iniciativa ou projeto, a ser realizado pelos órgãos no Estado do Rio de Janeiro, indo ao encontro da nova lei de licitações ao sinalizar a necessidade de alinhamento das contratações às respectivas leis orçamentárias.

Ciente da necessidade de criação de um fluxo para a etapa de planejamento das contratações e de que cada organização pública possui estrutura organizacional e características próprias, Cruz, Oliveira e Gurgel (2020) apresentam o seguinte framework para planejamento das contratações.

Figura 8 – Framework para o planejamento das contratações



Fonte: (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020, P. 107).

A Estrutura apresentada é constituída, segundo os autores, por uma metodologia híbrida, uma vez que adapta técnicas do gerenciamento tradicional de projetos a modelos visuais como *canvas* e quadro de tarefas eletrônico com a abordagem *kanban*. Quanto ao ciclo de vida, adota-se a perspectiva dos grupos de processos ou fases de gerenciamento do *PMBOK (Project Management Body of Knowledge)*, são elas: iniciação; planejamento; execução; monitoramento; e controle e encerramento. Destaca-se ainda que o planejamento de compras não é uma atividade repetitiva, logo além das demandas variáveis, a escolha da equipe do projeto também pode influenciar nos resultados. (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020).

Destaca Leonez (2021) que o foco no planejamento das contratações possibilita ganhos para a organização, tais como a definição dos recursos necessários para o alcance dos objetivos organizacionais; integração dos objetivos a um esquema organizacional coordenado e alinhado; interação entre os agentes envolvidos; aumento de foco e flexibilidade; melhoria na coordenação dos atos para o alcance dos objetivos; melhoria no controle, uma vez que o monitoramento e a avaliação possibilitam a criação de indicadores que permitirão ações corretivas precocemente; melhoria na administração do tempo, permitindo balancear o tempo disponível no atendimento das demandas, levando em consideração os eventos inesperados que os gestores estão sujeitos, auxiliando inclusive na gestão de riscos.

Ferrer (2013) destaca ainda que uma das grandes tendências para o aperfeiçoamento da estrutura das contratações públicas e conseqüentemente da melhoria da qualidade do gasto público é a implementação de centrais de serviços

compartilhados, que permitam agregar a demanda de diferentes setores, possibilitando a busca por melhor especificação, negociação e gestão para aquele grupo de produtos e serviços, uma realidade já nos Estados Unidos, Canada e na maioria dos países anglo-saxões e alguns do sudeste asiático.

Essa parece ser a lógica da elaboração de um plano de contratações anuais, que, no caso do Estado do Rio de Janeiro, vai além, pois possibilita a centralização de processos de contratações em nível de ente federativo, uma vez o PCA de todas as unidades compradoras do Estado são enviados e posteriormente consolidados pela subsecretaria de logística – SUBLOG, que os publica no Portal de Compras públicas do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA do Estado do Rio de Janeiro. Uma visão estratégica, a partir da centralização das demandas dos órgãos, permitirá ações voltadas a aquisições também estratégicas abrangendo várias unidades compradoras.

Uma vez planejadas as contratações a nível estratégico, o gestor da organização tem condições de, no momento oportuno, determinar que seja desencadeado o planejamento daquela contratação específica, necessária ao alcance de um determinado objetivo, alinhado ao planejamento estratégico institucional.

A seguir, saímos do planejamento das contratações a nível estratégico organizacional e adentramos ao planejamento realizado especificamente para a realização de cada contratação.

2.2.2.2. Planejamento da Contratação

Preliminarmente cabe diferenciar o planejamento das contratações, pensado a nível estratégico organizacional, pela alta administração, em especial pelo setor responsável pela função planejamento, que deve estar alinhado ao planejamento estratégico da organização e que entrega como produto o plano de contratações anual, do planejamento da contratação, também conhecido como fase interna da licitação, realizado na fase seguinte, já definida a opção pela contratação, a ser realizado de forma individualizada para cada bem ou serviço contratado, destacando-se as seguintes etapas: estudos técnicos preliminares; gerenciamento

de riscos; e termo de referência ou projeto básico.

Cada fase do macroprocesso contratações é desdobrada em outras etapas. No caso do planejamento da contratação, por exemplo, são desenvolvidas as etapas de elaboração do estudo técnico preliminar, projeto básico (em caso de obras) ou termo de referência (em caso de bens e serviços), elaboração do edital, emissão do parecer jurídico e publicação do instrumento convocatório (SOUZA, 2020).

O Documento de Oficialização de Demanda - DOD, que formaliza a requisição e é utilizado para a elaboração do PCA, dará início a fase de planejamento da contratação com o objetivo de impedir que ocorra o descompasso do que foi demandado com o recebimento da solução e ainda garantir que mesma, requerida por determinado setor, seja perfeitamente compreendida pelos setores que vão planejar a contratação, selecionar o fornecedor e gerir o contrato (SOUZA, 2020).

A Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05 de maio de 2017, como destaca Cruz, Oliveira e Gurgel (2020), detalha os procedimentos iniciais do planejamento e quanto à formalização da demanda, determina que o mesmo contenha: a) a justificativa da necessidade da contratação, considerando o planejamento estratégico; b) quantidade do serviço a ser contratado; c) previsão de início; d) indicação de servidor(s) para compor a equipe que elaborará os estudos técnicos preliminares e o mapa de gerenciamento de riscos.

A etapa do planejamento, fase preparatória da licitação, consoante ao que elenca a IN 05 de 2017 (BRASIL, 2017), em seu artigo 20, devem os referidos documentos expressar a necessidade da compra. Dessa forma, “a justificativa do gestor de compras para a aquisição pretendida deve responder a questões como por que, para que, para quem, como e quando, sobre o objeto a ser contratado” (SANTANA; CAMARÃO; CHRISPIM, 2016 apud CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020).

O Estudo Técnico Preliminar – ETP caracteriza o interesse público envolvido, aponta a melhor solução ao problema a ser resolvido e, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência (SOUZA, 2020). Com isso, caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação, conforme dispõe a IN 40 nº de 2020 (BRASIL, 2020).

Segundo Alves (2021), o ETP integra a fase de planejamento das contratações públicas e tem por objetivos demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la e instruí-la, realizar levantamento de riscos ambientais, estabelecer o valor estimado da contratação e, posteriormente, subsidiar a elaboração do Termo de Referência. O mesmo deve estabelecer a conformidade das atividades da unidade demandante do pedido com as normas técnicas que orientam a sua administração, conferindo credibilidade e confiabilidade no processo decisório da futura contratação.

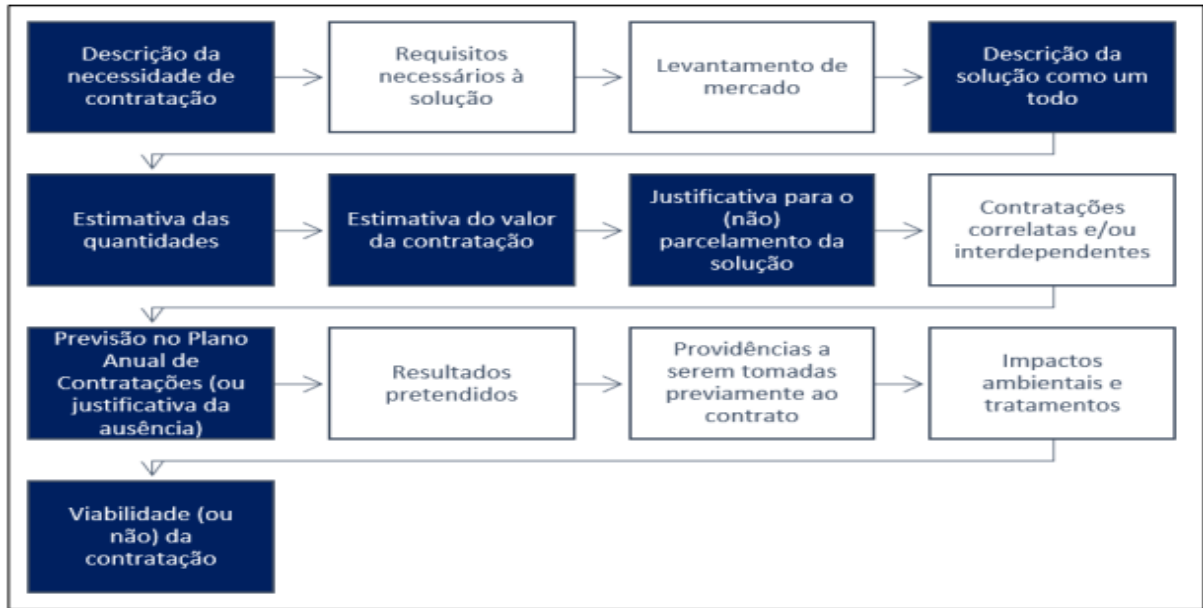
Os estudos e levantamentos produzidos no ETP devem mergulhar em águas mais profundas, de forma a desvendar aquilo que não se vê da superfície, conforme ilustra a figura 9. Segundo Ferrer (2013) quando se consegue ter a visão completa do processo, é possível dimensionar e mensurar o preço total de um bem ou serviço e não somente o preço a ser pago. Deve-se atentar para as despesas visíveis e ocultas, a fim de que se identifique o custo total, incluído transporte, distribuição, custos com manipulação, custos com controle, estoque, etc.

Figura 9 – custos e despesas ocultas do produto ou serviço.



Fonte: Ferrer (2013, p.13)

O presente trabalho não possui o objetivo de exaurir o conteúdo abordado na doutrina sobre todas as nuances de cada etapa das cinco fases que serviram de base para a divisão do presente estudo, uma vez que se busca o olhar da governança como direcionador, desta forma, para fins de didática, apresentamos o quadro abaixo como forma de ilustrar, segundo Alves (2021), as etapas que compõem a elaboração do estudo técnico preliminar.

Figura 10 – Síntese dos elementos obrigatórios do ETP

Fonte: Alves (2021, p. 54)

A gestão de riscos, por sua vez, caracteriza-se por ser um processo permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, conforme artigo 11 p. único da lei nº 14.133/2021, com o objetivo de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos danosos à administração, a fim de fornecer segurança razoável ao atingimento de seus objetivos (NOHARA, 2020). É a capacidade de gerenciar incertezas (CASTRO; ZILLOTTO, 2019)

Como bem destacam Zenkner e Castro (2020), a materialização de riscos atinentes aos processos licitatórios e contratos administrativos podem acarretar diversos danos à administração pública, como a elevação do custo do contrato; descumprimento de obrigações; atraso na entrega do objeto contratado; exposição da imagem institucional e de seus dirigentes; dentre outros.

O risco, no âmbito da gestão de recursos públicos, está presente tanto nas atividades que envolvem a sua aplicação, de responsabilidades do gestor público, quanto naqueles atinentes à fiscalização e controle de sua boa e regular aplicação, sob a responsabilidade dos órgãos de controle. Dessa forma, além de prevista em vários normativos, como na nova lei de licitações nº 14.133/2021; lei 13.303/2013; IN SEGES/MPDG nº05/2017 e IN SLTI nº 1/2019; a gestão de riscos vem sendo há muito tempo cobrada pelos tribunais de contas, em especial o TCU, e representa um importante mecanismo para lidar com o futuro, suas incertezas e oportunidades nos processos de contratações públicas (SOUZA, 2020).

O gerenciamento de riscos, pontua Ferreira (2021), está disciplinado nos

artigos 25 a 27 da IN nº 5 de 2017, sinalizando a necessidade de se identificarem os riscos que possam afetar as fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos. Sua materialização se dá através da elaboração do documento denominado de Mapa de Riscos, a cargo da equipe de planejamento da contratação.

O artigo 26 da referida IN, ao pormenorizar o mapa de riscos, determina sua atualização em diversos momentos do macroprocesso de contratações públicas, em especial: ao final da elaboração dos Estudos Preliminares; ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico; após a fase de Seleção do Fornecedor; e após a ocorrência de eventos relevantes, durante a gestão do contrato (FERREIRA, 2021).

Destacamos, quanto ao gerenciamento de riscos, o importante trabalho de levantamento realizado pelo TCU, no ano de 2014, materializado no documento denominado de Risco e Controles nas Aquisições – RCA, construído a partir de outros 214 documentos, contendo 370 afirmativas, sendo 117 riscos mapeados, 150 possíveis controles internos para mitigá-los e 103 outros itens (definições, considerações, etc.) distribuídos pelas fases, etapas e tarefas do macroprocesso contratações.

À vista disso, destacamos a importância da gestão de riscos em contratações públicas uma vez que envolve recurso público e prestação de serviço público, binômio de grande relevância para a sociedade.

Por fim, passando a tratar do Termo de Referência, Mendes (2012) destaca que a linguagem é viabilizada, basicamente, por meio de signos, que representam a conjugação de um suporte material e de um conteúdo. Sua criação implica a formatação de um rótulo e a definição de um conteúdo para ele. Assim, termo de referência e projeto básico são rótulos e o seus conteúdos significam o que eles transmitem em termos de informação.

A nova lei de licitações conceituou Termo de Referência - TR em seu artigo (6º; XXIII) como documento necessário à contratação de bens e serviços, cujo conteúdo deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: definição do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução considerando todo o ciclo de vida; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de mediação e de pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativa do valor da contratação; e adequação orçamentária.

Já o Projeto Básico - PB foi conceituado no artigo 6º; XXV como o conjunto de elementos necessários e suficientes capazes de definir e dimensionar a obra ou serviço, com adequado nível de precisão, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, a fim de assegurar viabilidade técnica e adequado tratamento ambiental e possibilitar a avaliação do custo da obra e da definição dos métodos e do prazo de execução.

Para Ferreira (2021) os mesmos são documentos elaborados com base nas informações constantes dos estudos técnicos preliminares e precisam conter todos os requisitos necessários e informativos para que as empresas licitantes tenham condições de formular proposta completa, a fim de participarem do procedimento de contratação pública, uma vez que servirão de parâmetro para a confecção do edital, definição dos critérios de julgamento das propostas, dos requisitos de habilitação, influenciando, dessa forma, todas as seguintes fases do processo (VARESCHINI, 2013).

A precisa elaboração dos referidos documentos é fundamental para o sucesso do procedimento de contratação uma vez que neles estão descritos as características; as especificações; os requisitos; e condições relativas ao objeto que se pretende contratar. Dessa forma, se o conteúdo dos mesmos não levar à contratação daquilo que é necessário, o interesse público pode não ser atendido e conseqüentemente haverá perda de recurso público. Caso se especifique mal, se comprará mal (FERREIRA, 2021).

Uma questão relevante, como destaca Patrocínio (2018), é o fato de o setor que solicita a compra de determinado produto ou serviço deter as informações necessárias à elaboração do TR, por exemplo, mas não ter a experiência em formulá-los, fazendo com que o mesmo fique por vezes incompleto ou com excesso de informações. Por outro lado, aquele setor que detém a expertise na elaboração do TR não possui todas as informações que o requisitante domina. Assim, o fato de tais conhecimentos não se encontrarem juntos na maioria das vezes é, portanto, um dilema prático a ser enfrentado pelas organizações.

Encerrada a fase de planejamento da contratação, seu produto final, a ser entregue a fase seguinte, de seleção do fornecedor, será o edital de licitação, conforme artigo 18; V da nova lei de licitações.

Nesse ponto, destacamos que apesar de o artigo 33 da IN 05 de 2017, informar que a fase de Seleção do Fornecedor tem o seu início com o

encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico ao setor de licitações, esse não é o entendimento do TCU, conforme processo nº 00820020190 de 2019 (TCU, 2019), em apreço ao princípio da segregação de funções, evidenciado inclusive na nova lei de licitações, em especial nos artigos 5º e 7º § 1º, uma vez que quem planeja a contratação, não deve executar a fase externa da licitação, que selecionará o fornecedor, assim como também não é o do TCE/RJ, consoante o processo nº205.021-2/17, que restringe a atuação do pregoeiro a por em prática o edital, conduzindo a fase externa da licitação, não sendo responsável pela elaboração do mesmo.

Uma vez planejada a contratação, passe-se para a fase seguinte, na qual será selecionado o fornecedor capaz de satisfazer a necessidade da organização pública.

2.2.2.3. Seleção do fornecedor

Nessa fase de seleção do fornecedor, também chamada de fase externa do processo de contratação (MENDES, 2012) ou fase externa da licitação (SOARES, 2018) ocorre o processo de licitação, que pode ser entendido, segundo Ferreira (2021) como o procedimento administrativo realizado pelos órgãos públicos para escolha do licitante, pessoa jurídica ou física, consórcio ou cooperativa, que oferecerá a proposta mais vantajosa destinada a atender a uma necessidade da administração, segundo as regras previamente estabelecidas no edital e demais documentos.

Destaca Ferreira (2021) que importante atividade para o correto andamento do processo licitatório é a definição da modalidade de licitação a ser seguida na realização do procedimento de contratação. Definir o procedimento a ser observado é dizer como ele será conduzido, se de acordo com o rito da licitação ou o indicado para dispensa ou inexigibilidade. É fixar como serão avaliadas as condições pessoais dos interessados, como será apurada a melhor relação custo-benefício da contratação e qual regime jurídico disciplinará a sua condução. A inadequação resultará na incompatibilidade entre os prazos fixados para realização da licitação e a celeridade a ser observada na seleção do terceiro assim como na satisfação da

necessidade almejada (MENDES, 2012).

Destaca Ferreira (2021) que a nova lei de licitações inovou no ordenamento jurídico, em seu artigo 28, ao deixar de fora, deixando de prevê-las, as modalidades convite e tomada de preços, e acrescentando o diálogo competitivo as modalidades já existentes, pregão, concorrência, concurso e leilão.

Os atos licitatórios, ensina Bittencourt (2021), se desenvolvem em uma sequência. À vista disso, a artigo 17 da nova lei de licitações estabeleceu as seguintes fases do processo licitatório em sequência: preparatória; de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal; de homologação.

Destaca-se que antes da publicação do edital de convocação, ferramenta pela qual a administração leva ao conhecimento público a licitação (NEVES; MORÉ, 2020) o mesmo, como bem realça Bittencourt (2021), deve seguir para o órgão de assessoramento jurídico da administração, que realizará controle prévio de legalidade, sendo o parecer jurídico emitido peça obrigatória, conforme o artigo 53 da nova lei de licitações.

Inovação importante, que se alinha ao conceito de governança, uma vez que procura dar transparência e publicidade aos atos da administração pública, em especial quando da utilização do dinheiro público, é a exigência trazida pelo artigo 54 da nova lei, ao determinar que a publicidade do edital será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP). Grande passo dado em direção ao controle social, ainda incipiente em nosso país.

Ensina Ferreira (2021) que após o transcurso do prazo recursal, a licitação será adjudicada e homologada, encerrando-se assim a fase de seleção do fornecedor, e, também a fase externa da licitação. Nesse momento, o pregoeiro ou a comissão de licitação encerram suas atividades, sendo-lhes vedado, em atenção ao princípio da segregação de funções, realizar funções relacionadas à fiscalização ou gestão do contrato.

Uma vez selecionado o fornecedor surge para a organização contratante, em apreço a responsabilidade como o recurso público, a necessidade de realizar a gestão e a fiscalização do contrato, de forma a garantir que a necessidade que deu origem a contratação seja satisfeita.

2.2.2.4. Gestão e fiscalização do contrato

Concluída a homologação do procedimento de licitação e a adjudicação do objeto à empresa vencedora, conclui-se a fase de seleção do fornecedor e inicia-se a fase de gestão e fiscalização do contrato ou instrumento equivalente, cujo objetivo central é acompanhar a execução contratual (FERREIRA, 2021) na busca pela solução pretendida.

Segundo Barral, (2016) o acompanhamento e a fiscalização dos contratos são mecanismos conferidos à Administração Pública para assegurar que o objeto contratado será entregue na quantidade, qualidade e tempo devido.

O sistema de gestão de contratos, nos ensinamentos de Paludo (2020), representa a base para a contratação administrativa, e compreende objetivos, processos, responsabilidades, atores e papéis destinados a garantir que a mesma alcance os benefícios e resultados pretendidos, que fundamentaram a contratação.

Paludo (2020) sintetiza a gestão de contratos em: gerenciamento; acompanhamento e fiscalização; e recebimento do objeto do contrato. O gerenciamento exige que a organização estruture uma direção, supervisão, setor, ou mesmo designe um funcionário responsável pelas atribuições em geral relacionadas aos contratos; o acompanhamento e a fiscalização consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários ao perfeito cumprimento do contrato; o recebimento do objeto do contrato representa a etapa final de sua execução, dessa forma o servidor ou a comissão responsável devem atender aos requisitos de conhecimento, responsabilidade, familiaridade com o objeto e organização.

Segundo o artigo 39 da IN 05 de 2017,

[...] as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Ferreira (2021) destaca que a coordenação dessas atividades compete ao gestor do contrato, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo

público usuário, cabendo, segundo o artigo 40 da IN 05 de 2017: ao gestor a coordenação das atividades; à fiscalização técnica a avaliação da execução do objeto nos moldes contratado quanto à quantidade, qualidade, tempo e modo de prestação com base em indicadores de desempenho; à fiscalização administrativa o acompanhamento dos aspectos administrativos como observância do regime de dedicação exclusiva da mão de obra, obrigações previdenciárias, fiscais, trabalhistas; à fiscalização setorial o acompanhamento dos aspectos técnicos ou administrativos em prestações concomitantes, em setores distintos, ou descentralizadas; ao público aferir os resultados da prestação dos serviços por meio de pesquisa de satisfação.

O Estado do Rio de Janeiro regulamentou o assunto no Decreto Estadual nº 45.600 de 16 de março de 2016 e conceituou, em seu artigo 3º, a gestão das contratações com sendo “atividades coordenadas que visam a administrar os contratos com ações proativas e preventivas, de modo a propiciar o cumprimento das regras previstas no edital, no termo de referência ou no projeto básico e no instrumento contratual, para o atingimento dos resultados esperados”.

O Decreto Estadual nº 45.600 de 2016 elenca como instrumentos da gestão e fiscalização das contratações, quando cabível, o projeto básico ou termo de referência; o Acordo de Níveis de Serviço - ANS; o registro de ocorrência; a capacitação dos gestores e dos fiscais do contrato. Impõe ainda uma série de atividades a serem observadas pelos gestores e fiscais do contrato em seu exercício, além de vedações, em especial quanto à escolha e designação dos mesmos, de forma a prevenir riscos que violem princípios como a imparcialidade e impessoalidade.

Concluídas as obrigações de ambas as partes, poder público e contratado, faz-se necessário que as organizações façam não só uma avaliação dos resultados obtidos com a contratação em questão, a solução almejada, como também do macroprocesso em si, possibilitando a identificação de gargalos e oportunidades de melhorias, caminhando ao encontro da eficiência pública.

Uma vez exaurida a contratação, faz necessário a avaliação do processo e dos resultados obtidos com determinada contratação, a ser discutido seguir.

2.2.2.5. Avaliação do processo e dos resultados

Como bem destacam Nascimento e Santos (2019), a análise e o diagnóstico das práticas executadas no âmbito das aquisições, sob à ótica dos gestores de compras, recebem destaque, porque esses devem deter a percepção sobre como todo o macroprocesso é operado, a fim de permitir a reunião de informações relevantes, com o objetivo de identificar o melhor caminho e momento em que as atividades devem ser desenvolvidas.

Alguns setores da administração pública ainda enxergam a atividade de compras como tarefas meramente operacionais, quando na verdade essas podem interferir diretamente, positiva ou negativamente, no atingimento das metas estratégicas da instituição. Dessa forma, é preciso que tal atividade seja considerada e orientada a alcançar a capacidade técnica que permita o planejamento, o acompanhamento e a melhoria efetiva dos procedimentos adotados (ALVES; NUNES, 2017).

A visão multidimensional, que enxerga a multiplicidade de aspectos, haja vista a complexidade e o contexto de uma área ou tema, como é o caso das compras públicas (PAIM-TERRA, 2018) demandará que seja feita, como etapa final do macroprocesso, uma avaliação desse e dos resultados alcançados, de forma a munir o gestor público de informações, através de relatórios gerenciais, que o auxiliem na tomada de decisões futuras e validem as decisões planejadas e tomadas ao longo do percurso.

Isso vai ao encontro do preconizado na IN nº 05 de 2017, uma vez que a mesma prevê a avaliação e justificativa da necessidade da contratação, e por consequência da prorrogação, assim como a verificação se o mesmo permanece economicamente vantajoso para a administração pública.

Cumprir destacar, à luz dos estudos de Araújo, Matos e Ensslin (2020), com base em análise bibliométrica das variáveis do portfólio bibliográfico selecionado pelos autores, a falta de interesse acadêmico em pesquisar compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho. Esse não parece ser um ponto positivo, uma vez que a avaliação de desempenho é uma importante ferramenta, tanto para os gestores, quanto para o exercício do controle social.

Condição basilar e importante a essa fase, muitas vezes não observada em

setores e órgãos da administração pública, é a necessidade de que se tenha um detalhado mapeamento de todo o fluxo de contratações, com a respectiva matriz de responsabilidades.

Mapeamento de processos, na visão de Trindade (2016) é uma ferramenta gerencial e de comunicação cuja finalidade destina-se a melhorar os processos existentes ou a implementação de uma nova estrutura. O mesmo permite a redução de custos, a redução de falhas e a melhoria de desempenho na organização. O resultado desse mapeamento gera como produto o “mapa de processos e diagrama de relacionamentos”, caracterizados, normalmente através de representações gráficas e demonstrações de fluxos de operacionalização. Dessa forma, propicia a melhoria dos processos com a otimização tempo e recurso.

Uma vez que o macroprocesso de contratações públicas esteja devidamente mapeado, deve-se, dentro da realidade de cada órgão, possuir ferramentas e técnicas que permitam avaliar o processo quanto ao tempo de duração, número de etapas, quantidade e participação dos setores envolvidos, a lógica estabelecida nos procedimentos e atos, os riscos, a governança, etc. Munidos dessas informações, medias corretivas e propositivas poderão ser tomadas objetivando a melhora na eficiência e efetividade do mesmo.

A liderança, segundo o TCU (2020), “é responsável por monitorar o desempenho das funções de gestão e informar as partes interessadas acerca do desempenho organizacional”. Dessa forma, deve ficar a cargo da alta administração a responsabilidade de avaliar o desempenho dos setores envolvidos no macroprocesso de contratações públicas e propor melhorias objetivando o aprimoramento dos processos e a eficiência do gasto público.

Para que sejam produzidas informações precisas, confiáveis e tempestivas, a alta administração, no exercício do controle da gestão, deve estabelecer rotinas de monitoramento do progresso no alcance das metas, atribuindo responsabilidades pela execução dessas rotinas, incluindo a aferição de indicadores, a periodicidade e o formato dos relatórios gerenciais (TCU, 2020).

Grandes aliados aos setores de contratações são as controladorias e/ou unidades de controle interno, com suas ações de auditoria e controle interno, uma vez que em linhas gerais os sistemas de controle permeiam os sistemas de governança e de gestão mediante a implementação de controles que visam mitigar riscos ou evitar riscos da gestão (SOUZA; STRUKER, 2019).

À vista disso, destaca-se a necessidade de se fazer um bom mapeamento dos processos inerentes à área de contratações nas organizações; de se estabelecer uma matriz de responsabilidades; de se definir critérios que permitam a avaliação do processo e dos resultados alcançados com a contratação; e de produção de relatórios gerenciais que auxiliem o gestor na tomada de decisões, ampliando ainda a transparência e a publicidade aos mesmos, em atenção aos anseios da governança pública.

Por fim, diante do conteúdo apresentado na abordagem do macroprocesso de contratações, completa-se a figura 7, inicialmente apresentada, com o produto de cada fase, conforme abaixo.

Figura 11 – Visualização do produto de cada fase do macroprocesso de contratações públicas



Fonte: o autor (2022)

Discutidos os conceitos e pontos relevantes inerentes às contratações públicas, com a divisão do macroprocesso em fases, passa-se a abordar a governança das contratações, trazendo a discussão da governança pública para as contratações.

2.2.3. Governança das contratações

Destaca Brito (2021) que o atual cenário prediz uma sociedade mais consciente e exigente por resultados, robustecendo a necessidade de uma gestão pública eficiente e transparente, aberta a inovação, na qual um sistema de governança inteligente, ativo e dinâmico, pode ser o diferencial almejado nas organizações públicas. Para tal, a gestão dos meios, processos, pessoas e

estruturas, que garantem e promovem o funcionamento das instituições, precisa de um cuidado especial a ser provido pela liderança dos órgãos.

A governança, pontuam Cardoso e Alves (2021, p. 31), “tanto pode ser aplicada ao nível institucional, abarcando todos da organização e estabelecendo os mesmos objetivos estratégicos para todos os seus diversos setores, quanto aplicada a determinadas unidades intraorgânicas, haja vista a especificidade técnica”. Esse raciocínio aplica-se ao tratarmos das contratações públicas.

Segundo Ferreira (2021) a aplicação do sistema de governança no ciclo das contratações públicas é essencial para o desenvolvimento e ampliação da eficiência e obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da administração pública.

A governança das contratações, para Brito (2021), refere-se ao conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e ações relativas à gestão de compras e contratações estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Dessa forma, para a autora, enganam-se aqueles tratam as contratações públicas como uma mera modelagem do processo de trabalho reduzida ao planejamento, à seleção do fornecedor e à gestão contratual.

A nova lei de licitações, nº 14.133 de 1º de abril de 2021, parece ter entendido a necessidade desse desenvolvimento ao dar especial destaque a governança das contratações em seu parágrafo único do artigo 11, ao prever que,

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Dessa leitura, ensina Camarão (2021), nota-se que órgãos e entidades devem instituir sua própria política de governança, implementando processos e estruturas, inclusive com gestão de riscos e controles internos, com o objetivo de assegurar a seleção de proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável; promover um ambiente íntegro e confiável; assegurar o

alinhamento das contratações ao seu planejamento estratégico e às leis orçamentárias; promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A governança, para Camarão (2021), se mostra ingênita da nova lei e transmite seus mecanismos de liderança, estratégia e controle ao longo de todo o texto, com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, e com o intuito de que as aquisições agreguem valor à atividade fim de cada órgão e entidade pública, com riscos aceitáveis.

A liderança, pontua Camarão (2021), deve voltar-se, em seu exercício, para as medidas de integridade; para a gestão por competência e a matriz de responsabilidades; para o plano de capacitação; e para a definição de funções. A estratégia deve estar pautada em um planejamento estratégico bem estruturado, exequível e de fácil monitoramento e controle. Deve preocupar-se com o aprimoramento do programa de integridade; do plano de logística; e ser considerado na etapa de elaboração do plano anual das contratações. Já o controle deve ser estruturado de forma a possibilitar o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção, quando necessário. Para tal, destaca a autora a essencialidade da realização do gerenciamento e monitoramento de riscos, com observância ao modelo das três linhas de defesas trazidas pela nova lei.

Brito (2021), tendo como referência os estudos e as recomendações a cerca da governança, entende que o sistema de governança das contratações está ancorado nos pilares da integridade; da sustentabilidade; da transparência; e da prestação de contas (*accountability*), abrangendo as dimensões, que se desdobram em metodologias e projetos inter-relacionados, de padrões de comportamento; processos e estrutura; controles; e relatórios externos e transparência.

Ao tratar dos padrões de comportamento, a autora elenca a necessidade de adoção de código de ética e de conduta com a promoção de ações de disseminação, capacitação e treinamento, e seu devido controle e monitoramento por comissão de ética; apuração dos indícios de irregularidade ou atos contrários à política de governança, com a devida responsabilização; e publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.

No tocante a processos e estrutura propõe a modelagem para bens e serviços, com a definição de papéis e responsabilidades em cada fase; avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições; definição da estrutura organizacional da área de aquisições, bem como das competências, atribuições e

responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados; o desenvolvimento da gestão por competência para indicação e escolha dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial para aqueles que desempenham papéis relacionados à governança e à gestão das aquisições; e capacitação.

Em relação aos controles, sugere a atribuição da função de staff a um comitê multidisciplinar afeta as decisões relativas às aquisições; a definição das competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições; a definição da política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações e estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados, a serem elaborados após a avaliação das necessidades e riscos da organização; a definição de objetivos organizacionais, indicadores e metas para a gestão das aquisições, alinhados à estratégia institucional; a segregação das funções de auditoria e controle interno.

Ensina Silva (2013) que “Além de inibir condutas tendenciosas e conflito de interesses, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas”. Ainda para o autor, outra consequência positiva da segregação de funções encontra-se na “mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção”.

A governança das contratações, segundo o TCU (2020), deve passar pela promoção da integridade; pelo desenvolvimento da capacidade da área de contratações; pelo planejamento das contratações; pelo estabelecimento de processos de trabalho; pela gestão de riscos; por contratar e gerir com base em desempenho; e por contratações sustentáveis.

A promoção da integridade na área de contratações versa sobre os valores e padrões de comportamento estabelecidos para as equipes que atuam no processo de contratações. Com isso busca-se coibir práticas anticompetitivas; a realização de negócios pessoais com representantes de fornecedores; o recebimento de benefícios de empresas; situações que gerem conflito de interesses; impedimentos legais; etc. (TCU, 2020).

Nesse ponto, com bem destacam Santos e Petian (2020, p. 175), se quer é

necessário que exista uma norma que exija do poder público o cumprimento de regras de *compliance* por suas organizações, independentemente da atividade realizada. “O Estado deve antecipar-se e demonstrar que integridade é mais do que um programa governamental, que consiste, em verdade, em um mecanismo sem o qual as finalidades públicas jamais serão atingidas.”

A nova lei de licitações, em seu artigo 25 §4º, previu a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, caso já não possua, no prazo de 6 meses. A nova lei alinha-se à lei estadual nº 7.753 de 2017 do Rio de Janeiro que além de já prever tal exigência, traz em seu artigo 4º parâmetros mínimos para avaliação dos referidos programas, como comprometimento da alta administração; padrões de conduta, código de ética políticas e procedimentos de integridade; treinamentos; análise periódica de riscos; controles internos; canais de denúncias; etc.

Já o desenvolvimento da capacidade da área de contratações passa pela definição dos perfis profissionais desejados a todos os que atuam no processo de contratações e do quantitativo de integrantes necessários a cada etapa do processo. Para tal, deve-se possuir mecanismos que desenvolvam a capacidade dos gestores e demais integrantes; definir a alocação de acordo com o perfil estabelecido; determinar o quantitativo de cada área; estabelecer critérios para avaliação de desempenho; definir procedimentos de transmissão de informações na sucessão de pessoal; política e plano de capacitação; treinamento; possuir mecanismos para atrair e reter colaboradores; etc. (TCU, 2020).

O planejamento das contratações possui como produto um plano de contratações, pelo qual a organização define o seu planejamento para contratações e prorrogações de contratos para o exercício subsequente. O plano deve conter todas as informações necessárias, como os itens; quantitativos; estimativa de valor; justificativa para aquisição; grau de prioridade; data estimada da contratação; se depende ou está vinculada a contratação de outro item; etc. (TCU, 2020).

Cabe ressaltar que o mesmo deve ser minucioso e bem elaborado, interagindo com os diversos setores da organização, alinhado ao planejamento estratégico e as leis orçamentárias, não se resumindo a uma mera formalidade, dada a sua importância para as etapas seguintes, nem instrumento de ideias não planejadas.

À vista disso, não execute ideias, planeje-as e execute o planejado. Priorize o

planejamento à execução precoce, sem levantamentos, diagnósticos, gestão de riscos e alinhamento estratégico ou orçamentário. O planejamento é trabalhoso, leva tempo, mas minimiza riscos na execução e aumenta as chances de sucesso.

O estabelecimento de processos de trabalho contribui para a eficácia e a eficiência da organização no atingimento dos resultados pretendidos, melhorando seu desempenho. Busca-se a sedimentação de processos de trabalho para todas as fases do macroprocesso; a definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores; modelos padronizados para documentos a elaborar; etc. (TCU, 2020).

A gestão de riscos em contratações busca gerenciar riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área em si e para cada contratação. A cargo da área responsável pela gestão das contratações, deve contemplar a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos identificados, tanto para as contratações propriamente ditas, quanto para os processos de trabalhos desenvolvidos em todas as fases do macroprocesso (TCU, 2020).

Contratar e gerir com base em desempenho é um método de contratação com foco em saídas, qualidade ou resultados que podem vincular ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis. Contratos com base em desempenho têm como característica a descrição de requisitos em termos de resultados exigidos; a definição de padrões de desempenho mensuráveis; avaliação baseada em plano de garantia de qualidade; etc. (TCU, 2020).

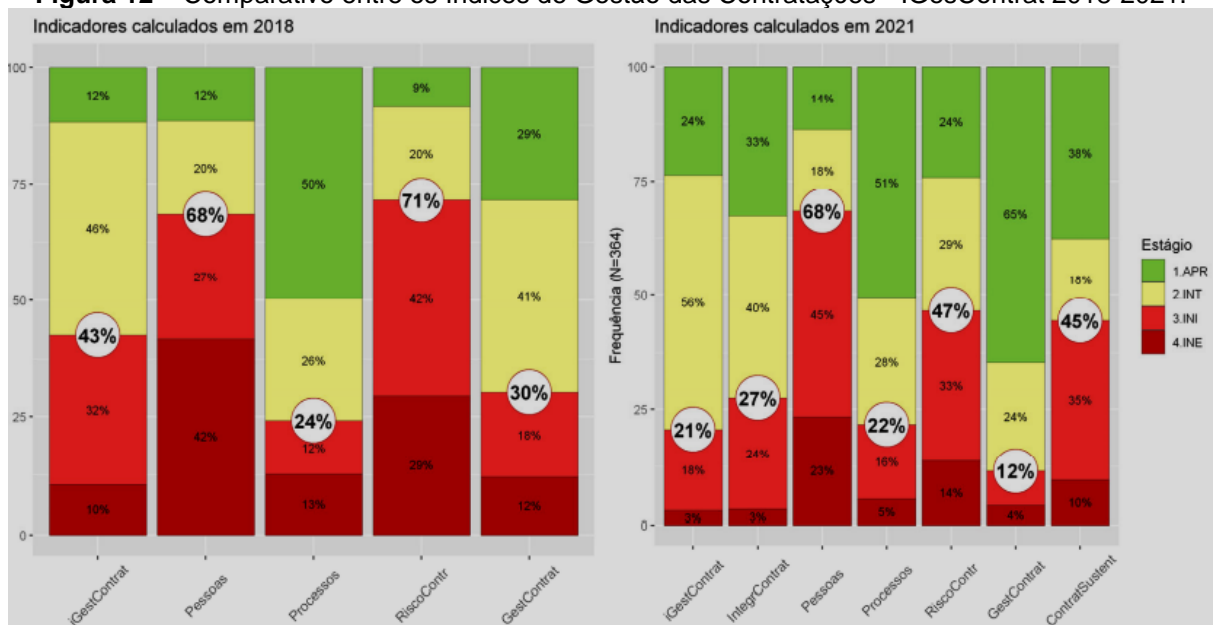
Realizar contratações sustentáveis passa por trazer ao processo de tomada de decisões a compra de bens e serviços que minimizem os impactos ambientais, sociais e econômicos ao longo do ciclo de vida. Exige a adoção de critérios e práticas sustentáveis que permitam a racionalização de gastos e processos por parte da organização (TCU, 2020).

Por fim, conforme já apresentado no estudo da governança, O TCU vem realizando o levantamento dos perfis de governança, para conhecer a situação do setor público federal e de outros entes jurisdicionados, com o objetivo de estimular a adoção de boas práticas no tema. No referido trabalho, a gestão das contratações possui como indicador o Índice de gestão de contratações – IGeSContrat.

Dada a importância para o estudo da governança das contratações, destacamos no referido levantamento os subtópicos inerentes à gestão de contratações objeto de análise pelo tribunal: promover a integridade na área de contratações; desenvolver a capacidade da área de contratações; realizar planejamento das contratações; estabelecer processos de trabalho de contratações; gerir riscos em contratações; contratar e gerir com base em desempenho; realizar contratações sustentáveis.

No Relatório de Acompanhamento TC 011.574/2021-6 – Fiscalização 104/2021 do TCU é demonstrada a evolução do IGeSContrat na comparação entre os anos de 2018 e 2021 (TCU, 2021).

Figura 12 – Comparativo entre os Índices de Gestão das Contratações - IGeSContrat 2018-2021.



Fonte: TCU, 2021.

Legenda:

IGeSContrat = Capacidade em gestão de contratações;
 Pessoas = Capacidade em gestão de pessoal de contratações;
 Processos = Capacidade em processos de contratações;
 RiscoContract = Capacidade em gestão de riscos das contratações;
 GesContrat = Capacidade em contratar e gerir com base em desempenho;
 IntegrContract = Capacidade de promover a Integridade nas contratações;
 ContratSustent = Capacidade em realizar contratações sustentáveis.

À vista de tudo que foi apresentado, filia-se ao entendimento de que a governança pode ser aplicada tanto ao nível institucional, quanto a determinadas unidades intraorgânicas, como é o caso das contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021), e conforme Ferreira (2021) a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas é essencial à eficiência e obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da administração pública,

logo a governança deve ser um horizonte a ser perseguido pelo gestor público, inclusive na área de contratações.

Apresenta-se no quadro abaixo, para melhor elucidação, os principais autores e conceitos que compõem a construção do referencial teórico sobre contratações públicas.

Quadro 7 – Abordagem teórica do tema contratações públicas.

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS		
REFERENCIAL TEÓRICO	PRINCIPAIS AUTORES	PRINCIPAIS CONCEITOS
Contratações Públicas	CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020; SOUZA, 2020; MATIAS-PEREIRA, 2018; MENDES, 2012; JUSTIN FILHO; 2021;	As contratações públicas concretizam as políticas governamentais e promovem o desenvolvimento econômico e sustentável das instituições e da sociedade.
Conceito Estratégico e Transversal	RIBEIRO FILHO; et al., 2020; PAIM TERRA, 2018; MENDES, 2012; FERREIRA, 2021; FERNANDES, 2019; BITTENCOURT, 2021;	As contratações públicas destacam-se pelas suas funções plurais e pelo seu valor estratégico, pois mobilizam e influenciam toda a organização e o ciclo econômico. Sua capilaridade e interação organizacional, vistas de forma multidimensional, são impactadas por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização das próprias atividades.
Macroprocesso de Contratações Públicas	COSTA; ANDRIOLI ; BRAGA; 2017; PAIM TERRA, 2018; TEIXEIRA ET AL.; 2015; ARCHER; YUAN, 2000; SANTANA, 2015; LEONEZ, 2021; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2015; RIBEIRO FILHO, 2020; CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020; FERRER, 2013; SOUZA,2020; SANTANA; CAMARÃO; CHRISPIM, 2016; ALVES, 2021; NOHARA, 2020, CASTRO; ZILIOIT, 2019; ZENKER, CASTRO, 2020; VARESCHINI, 2013; TCU, 2019; BITTENCOURT, 2021; NEVEZ; MORÉ, 2020; NASCIMENTOS; SANTOS, 2019; ALVES; NUNES, 2017; ARAÚJO; MATOS; ENSSLIN, 2020; TRINDADE 2016; SOUZA; STRUKER, 2019;	A importância de visualizar os processos de trabalho adequadamente, identificando suas etapas, insumos e os produtos que geram. Deve-se atentar para a necessidade de uma visão integrada, não só do ciclo em si, como ir além das fronteiras da organização. A necessidade de efetivamente acompanhar e gerenciar todo o ciclo de contratações, em especial quanto à governança e a gestão das atividades. O circuito de gestão de compras públicas percorre um percurso muito similar ao ciclo PDCA. Logo, não se deve reduzir o mesmo a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam ao mero adquirir dissociado de outras dimensões exógenas. Definição de um macroprocesso de contratações.
Governança das Contratações	BRITO, 2021; CARDOSO; ALVES, 2021; CAMARÃO, 2021; SILVA, 2013; TCU, 2020; SANTOS; PETIAN, 2020; FERREIRA, 2021.	A governança tanto pode ser aplicada ao nível institucional, abarcando todos da organização e estabelecendo os mesmos objetivos estratégicos para todos os seus diversos setores, quanto aplicada a determinadas unidades intraorgânicas, haja vista a especificidade técnica.

Fonte: o autor (2022).

A abordagem realizada nesse tópico, contratações públicas, assim com a do anterior, governança pública, buscou, conforme o quadro acima, apresentar as principais discussões e conceituações inerentes ao tema, de forma a contribuir para as análises necessárias desenvolvimento do tema central do presente trabalho, qual

seja: governança nas contratações públicas.

O aprofundamento dos temas que compõem o presente referencial teórico teve por objetivo dar sustentação às análises realizadas nos doze constructos que compuseram a pesquisa aplicada aos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, conforme se observa nos procedimentos metodológicos e na descrição e discussão dos resultados constantes nas seções seguintes.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologia, na visão de Martins e Theóphilo (2007), tem como objetivo o aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios utilizados na pesquisa, por sua vez, método é o caminho para se chegar a determinado fim ou objetivo. A metodologia é equiparada a uma preocupação instrumental. Se a ciência busca captar a realidade, a metodologia trata de como isso pode ser alcançado.

3.1. Delineamento da pesquisa

Segundo Gil (2008), são passos do estabelecimento do marco teórico ou sistema conceitual de uma pesquisa a formulação do problema; a construção de hipóteses; e a identificação das relações entre as variáveis. Com a realização desses passos, o trabalho de investigação assume o caráter de um sistema coordenado e coerente de conceitos e proposições, tornando-se essencial para que o problema assuma significado científico. Contudo, essas tarefas não são suficientes para colocar o problema em termos de verificação empírica, sendo necessário para confrontar a visão teórica do problema, com os dados da realidade, definir o delineamento da pesquisa.

O delineamento da pesquisa, conforme Gil (2008, p.49), “refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados”. Considera-se o ambiente em que os dados são coletados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas. Investe-se no contraste entre a teoria e os fatos. Adquire forma de estratégia ou plano geral que determina as operações necessárias para fazê-lo. Dessa forma, o delineamento constitui uma etapa em que o pesquisador passa a considerar a aplicação dos métodos discretos, ou seja, daqueles que proporcionam os meios técnicos para a investigação.

Segundo Popper (1975 apud Vergara, 2016) toda discussão científica deve ter como fundamento um problema para o qual se busca uma solução, devendo essa ser submetida ao teste de falseamento, utilizando-se a observação e

experimentação. Resistindo ao teste, fica provisoriamente corroborada, enquanto um novo não a derrube. Caso contrário, é refutada, exigindo-se nova reformulação.

Conceitualmente classificam-se as pesquisas em relação aos fins e aos meios (VERGARA, 2016). Quanto aos fins, a presente pesquisa classificasse como exploratória e descritiva, pois expõe características de determinada população, órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, é realizada em área na qual, pelo pouco tempo de vigência da nova lei de licitações, 1º de abril de 2021, ainda há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, e do incipiente nível de maturidade da administração pública na implementação da governança pública, em especial na área de contratações.

Quanto aos meios, considera-se a pesquisa tanto bibliográfica, por fazer uso de bases públicas para obtenção de materiais disponíveis, tais quais legislações, periódicos e revistas; como também pode ser considerada uma pesquisa de campo, em virtude da aplicação de pesquisa quantitativa aos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de elaborar um diagnóstico do desenvolvimento da governança nas contratações dessas organizações.

3.2. Universo da pesquisa

O universo da pesquisa, segundo Vergara (2016, p. 80), “é o conjunto de elementos (empresas, produtos, pessoas) que possuem as características que serão objeto de estudo”. Conforme Gil (2017), tratando-se de um universo de pesquisa concentrado e pouco numeroso, é proveitoso que todos os elementos sejam pesquisados, para que se busque a conscientização e mobilização da população em torno da proposta de ação envolvida na pesquisa.

Dessa forma, a pesquisa foi aplicada a todos os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, total de 76, segundo consulta realizada no portal de compras públicas, do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA, e no processo SEI nº 120001/014111/2021, que através do Ofício Circular SEPLAG/SUBLOG nº17, de 07/12/2021, enviou a referida pesquisa aos mesmos, para que fosse possível um diagnóstico amplo, a permitir uma melhor análise do desenvolvimento da governança na área de contratações a luz da nova lei de

licitações, e o direcionamento de ações por parte dos órgãos centrais do Estado, caso necessário.

O levantamento foi realizado no referido portal, em virtude do disposto na Resolução SEPLAG nº 60, de 25 de junho de 2021, que obriga todos os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro a enviar, através da Rede de Logística do Estado do Rio de Janeiro (REDELOG), seus respectivos Planos de Contratações Anuais (PCA), posteriormente disponibilizados em transparência ativa pela Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro – (SUBPLO). Cabe ressaltar que foi necessário o cruzamento entre os dados do portal de compras públicas e o referido SEI, uma vez naquele encontram-se também órgãos que apesar de não licitarem, possuem orçamento próprio e por imposição normativa, são obrigados a entregar o PCA.

A REDLOG foi criada no âmbito do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 46.050/2017, com o objetivo de desempenhar funções de planejamento, gerenciamento, execução e o fomento de melhores práticas de gestão e execução de atividades relacionadas a suprimentos, manutenção e transportes. Ela consiste em um conjunto de servidores, vinculados as suas respectivas unidades administrativas, que desempenham ou possam vir a desempenhar funções logísticas nos Órgãos ou Entidades do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

A REDLOG é integrada por redes funcionais, instituídas por ato próprio do órgão central, destinadas ao exercício de determinada função logística, independente do órgão ou entidade que estejam vinculados, sendo elas: Rede de Pregoeiros - REDPREG, criada pelo Decreto Estadual nº 43.692 de 2012; Rede de Gestores de Contratos – REDECONT, criada pelo Decreto Estadual nº 44.501 de 2013; Rede de Gerenciadores do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições – REDESIGA, criado pelo Decreto Estadual nº 44.176 de 2013; Rede de Gerenciadores de Transportes Oficiais – REDETRANSP, criada pelo Decreto Estadual nº 44.500 de 2013; Rede de Gestores de Bens Móveis – REDEBENS, criada pelo Decreto Estadual nº 45.171 de 2015.

À vista disso, chegou-se ao seguinte universo da pesquisa, conforme abaixo:

Quadro 8 – Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro.

	Sigla	Nome
1	AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico.
2	AGERIO	Agência Estadual de Fomento.

3	AGETRANSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias.
4	CASERJ	Companhia Central de Armazéns e Silos do Estado do Rio de Janeiro.
5	CEASA	Central de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro.
6	CECIERJ	Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro.
7	CEDAE	Companhia Estadual de Esgoto do Rio de Janeiro.
8	CEHAB-RJ	Companhia Estadual da Habitação do Rio de Janeiro.
9	CENTRAL	Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística.
10	CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro.
11	CGE	Controladoria Geral do Estado.
12	CODERTE	Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais.
13	CODIN	Companhia de Desenvolvimento Industrial.
14	DEGASE	Departamento Geral de Ações Sócio Educativas.
15	DER-RJ	Fundação Departamento de Estradas e Rodagem.
16	DETRAN-RJ	Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro.
17	DETRO-RJ	Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro.
18	DRM	Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro.
19	EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.
20	EMOP	Empresa de Obras Públicas.
21	FAETEC	Fundação de Apoio à Escola Técnica.
22	FAPERJ	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa.
23	FIA	Fundação para a Infância e Adolescência.
24	FIA-RJ	Fundação para a Infância e Adolescência.
25	FIPERJ	Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro.
26	FLXIII	Fundação Leão XIII.
27	FMIS	Fundação Museu da Imagem e do Som.
28	FTMRJ	Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro.
29	FUNARJ	Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio de Janeiro.
30	GSI	Gabinete de Segurança Institucional.
31	IASERJ	Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro.
32	IEEA	Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura.
33	INEA	Instituto Estadual do Ambiente.
34	IOER	Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro
35	IPEM-RJ	Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio de Janeiro.
36	IRM	Instituto Rio Metr�pole.
37	ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.
38	IVB	Instituto Vital Brasil.
39	JUCERJA	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro.
40	LOTERJ	Loteria do Estado do Rio de Janeiro.
41	PESAGRO	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro.
42	PGE	Procuradoria Geral do Estado.
43	PROCON-RJ	Autarquia de Prote�o e Defesa do Consumidor.
44	PRODERJ	Centro de Tecnologia de Informa�o e Comunica�o.
45	RIOPREVIDÊNCIA	Autarquia Estadual. Fundo �nico de Previdência Social do Est. do RJ.
46	RIOTRILHOS	Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro.
47	SEAP	Secretaria de Estado de Administra�o Penitenciária.
48	SEAPPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento.
49	SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social.
50	SEAVIT	Secretaria de Assistência � Vítima RJ.
51	SECC	Secretaria de Estado da Casa Civil.
52	SECEC	Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa.
53	SECID	Secretaria de Estado de Cidades.
54	SECTI	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inova�o.
55	SEDCON	Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor
56	SEDEC	Secretaria de Estado de Defesa Civil.
57	SEDEERI	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econ�mico, Energia e

		Relações Internacionais.
58	SEDSODH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.
59	SEEDUCL	Secretaria de Estado de Educação.
60	SEELJE	Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude.
61	SEENVS	Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável.
62	SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda.
63	SEGOV	Secretaria de Estado de Governo.
64	SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras.
65	SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.
66	SEPM	Secretaria de Estado de Polícia Militar.
67	SEPOL	Secretaria de Estado de Polícia Civil.
68	SERGB	Secretaria Extraordinária de Representação do Governo em Brasília.
69	SETRAB	Secretaria de Estado do Trabalho e Renda.
70	SETRANS	Secretaria de Estado de Transportes.
71	SETUR	Secretaria de Estado de Turismo.
72	SUDERJ	Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro.
73	TURISRIO	Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro.
74	UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.
75	UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
76	UEZO	Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste.

Fonte: o autor (2022), com base no PCA 2022 e no processo SEI nº 120001/014111/2021.

3.3. Coleta de Dados

Para Gil (2008, p.50), “o elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados.” Dois grandes grupos de delineamento podem ser definidos. No primeiro encontram-se a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Ao segundo pertence à pesquisa experimental, a pesquisa ex-post-facto, o levantamento, o estudo de campo e o estudo de caso. Contudo, essa classificação não é absolutamente rígida, pois algumas pesquisas, devido às suas características, não se enquadram facilmente num ou noutro modelo.

Segundo Vergara (2016, p. 75), “Pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo”. Conforme GIL (2008, p.34), “para que se possa avaliar a qualidade dos resultados de uma pesquisa, é necessário que se conheça como os dados foram obtidos, bem como os procedimentos adotados em sua análise e interpretação”. Quanto à coleta dos dados, classifica-se como pesquisa de campo, uma vez que para a análise de desenvolvimento da governança nas contratações, foi aplicado um questionário fechado estruturado aos gestores da área de

contratações de todos os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro.

Em virtude da quantidade de órgãos e entidades a serem pesquisados, setenta e seis (76) no total, e da diversidade de estruturas dos mesmos, optou-se, para a coleta de dados, pela aplicação de um questionário fechado estruturado, composto por afirmações, contendo doze (12) Constructos baseados no questionário aplicado pelo TCU para levantamento e acompanhamento dos Índices de Governança e Gestão (IGG) e no Paragrafo único do artigo 11 da nova lei de licitações, (NLL), totalizando oitenta e oito (88) questões, para manutenção do escopo do trabalho, de forma a orientar a análise das respostas, a luz dos conceitos da governança pública e das contratações públicas, conforme abaixo:

Quadro 9 – Constructos do questionário de pesquisa.

Constructos		
1	Apoio da alta administração na área de contratações	NLL/ TCU
2	Estruturas na área de contratações	NLL
3	Processos de trabalho na área de contratações	NLL/ TCU
4	Alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário	NLL
5	Integridade e Ética na área de contratações	NLL/ TCU
6	<i>Compliance</i> na área de contratações	NLL
7	Transparência na área de contratações	NLL/ TCU
8	Gestão de riscos na área de contratações	NLL/ TCU
9	Controles internos na área de contratações	NLL
10	Capacitação na área de contratações	NLL/ TCU
11	Estruturas de incentivo na área de contratações	TCU
12	Avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados	NLL/ TCU

Fonte: o autor (2022).

As respostas das perguntas constantes no referido questionário foram elaboradas através do método da escala Likert, com as seguintes escalas de concordância, conforme abaixo:

Quadro 10 – Escala Likert.

Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)	Discordo plenamente (1)
--------------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	--------------------------------

Fonte: o autor (2022), com base em (GIL, 2008, p. 143).

Note-se, conforme Gil (2008), que no caso de afirmações favoráveis, as ponderações mais altas referem-se à concordância. Nas afirmações desfavoráveis ocorre o contrário.

Para Babbie (1999), a escala de Likert está baseada no pressuposto de que o escore geral, resultante das respostas, propicia uma medida razoável da variável de interesse, pois se presume que os itens que melhor se correlacionam com o escore geral fornecem os melhores indicadores da variável. Se cada item fornece uma indicação razoável da variável de interesse, então os itens devem estar empiricamente relacionados entre si, pois é improvável que itens não relacionados

entre si meçam a mesma variável.

O questionário aplicado está ilustrado abaixo pelas questões que compõem o constructo apoio da alta administração na área de contratações.

Tabela 2 – Constructo 1 – Apoio da alta administração na área de contratações.

Constructo 1 - Apoio da alta administração na área de contratações				
Qual o seu nível de concordância com relação às afirmações a seguir:				
1.1. A alta administração é responsável pela Governança das Contratações na organização.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.2. Há engajamento da alta administração na governança das contratações.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.3. A alta administração possui estrutura consolidada em normativo(s) voltada à governança das contratações.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.4. As atribuições da alta administração voltadas à governança das contratações estão consolidadas em normativos internos.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.5. A alta administração possui efetivo necessário para a atuação na governança das contratações.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.6. A alta administração possui efetivo capacitado para a atuação na governança das contratações.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.7. A Alta administração realiza reuniões estratégicas periódicas para tratar do tema governança das contratações.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
1.8. A Alta administração é responsável por classificar e definir estrategicamente as contratações.	Concordo plenamente (5)	Concordo (4)	Indeciso (3)	Discordo (2)
Obs: Entende-se por Governança das contratações: O conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e ações relativas à gestão de compras e contratações estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.				

Fonte: o autor (2022).

O questionário foi elaborado de forma eletrônica, através do aplicativo Google Forms, com a criação de um link de acesso à pesquisa, e remetido pela coordenação do programa de pós-graduação da Faculdade de Administração e Finanças (FAF) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), via processo SEI nº 260007/032737/2021 de 01/12/2021, à SUBLOG. Após a análise e a validação do conteúdo, pelo gestor da Subsecretaria, a pesquisa foi enviada aos gestores de todos os órgãos e entidades respondentes, via REDLOG, através do Ofício Circular SEPLAG/SUBLOG nº17, de 07/12/2021, no processo SEI nº 120001/014111/2021, para resposta até 23 de dezembro de 2021.

O critério estabelecido quanto a respostas repetidas foi o aproveitamento da primeira recebida, segundo a ordem cronológica, e descarte das demais.

Foi realizado o teste de aplicação da pesquisa, no dia 24 de novembro de 2021, entre 08hs e 18hs, com cinco servidores da área de contratações, que não figuram como Gestores do setor de contratações, de cinco organizações diferentes, dentre as que fazem parte do universo da pesquisa, preservando-se o sigilo.

3.4. Análise dos Dados

Preliminarmente, foram realizados testes de validade e confiabilidade da pesquisa, para que, uma vez consolidados os dados, fossem feitas as análises necessárias aos objetivos do presente estudo.

Segundo Almeida, Santos e Costa (2010), um questionário deve levar em consideração dois aspectos importantes: a sua validade e a sua confiabilidade. A validade relaciona-se com a efetividade, será válido quando medir o que se deseja. Ou seja, a validade pode ser considerada como o grau no qual os escores de um teste estão relacionados com determinado critério externo do mesmo teste. Já confiabilidade é definida com o grau em que o resultado medido reflete o resultado verdadeiro, ou seja, quanto uma medida está livre da variância dos erros aleatórios (HAYES, 1998 apud ALMEIDA; SANTOS; COSTA, 2010).

Ensinam Souza, Alexandre e Guirardello (2017) que os três principais tipos de validade são de: conteúdo; critério; e constructo.

A validade de conteúdo refere-se ao grau em que o conteúdo de um instrumento reflete adequadamente o constructo que está sendo medido, contudo como não existe um teste estatístico para avaliação de conteúdo, geralmente realiza-se uma abordagem qualitativa, por meio de especialistas (SOUZA; ALEXANDRE; GUIRARDELLO), que, em virtude da escassez de tempo e da janela de oportunidade para aplicar a pesquisa via REDLOG, não foi possível realizar.

A validade de critério consiste na relação entre pontuações de um determinado instrumento e algum critério externo, que consista em uma medida amplamente aceita, com as mesmas características do instrumento de avaliação (SOUZA; ALEXANDRE; GUIRARDELLO, 2017). Apesar de o questionário do TCU para levantamento dos Índices de Governança e Gestão (IGG) ter servido de base para a construção do questionário aplicado no presente estudo, esse possui uma abrangência temática mais ampla na área de contratações que aquele, assim, não foi possível realizar o referido teste de validade de critério.

A validade de constructo, segundo Souza, Alexandre e Guirardello (2017), é a extensão em que um conjunto de variáveis realmente representa o constructo a ser medido.

A validade do questionário aplicado foi verificada através da Análise de

Correspondência Múltipla – ACM, cuja validação consiste em demonstrar que em cada bloco, o respectivo mapa gerado pela ACM contrapõe os níveis 1 (discordo) e 3 (concordo), ou seja, os níveis se apresentam em lados opostos no mapa perceptivo (NEVES et al, 2013; CHAGAS et al, 2019; CHAGAS et al, 2021).

As respostas foram organizadas em tabelas multivariadas, representada de forma ilustrativa na tabela abaixo, na qual foram codificadas simultaneamente todas as respostas referentes ao conjunto de itens que fazem parte do constructo.

Tabela 3 – Tabela multivariada ilustrativa.

Órgãos	Constructo 1 - Apoio da alta administração na área de contratações							
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
AGENERSA	5	5	5	5	5	5	5	5
AGERIO	5	2	5	2	5	5	5	5
AGETRANSP	2	3	2	3	2	2	2	2
CASERJ	3	1	3	1	3	3	3	3
CEASA	2	5	2	5	2	2	2	2
CECERJ	4	5	4	5	4	4	4	4
CEDAE	5	1	5	1	5	5	5	5
CEHAB-RJ	2	4	2	4	2	2	2	2
CENTRAL	3	3	3	3	3	3	3	3
CEPERJ	5	5	5	5	5	5	5	5
CGE	5	4	5	5	4	5	5	4
CODERTE	2	3	2	5	3	2	2	3
CODIN	3	5	3	2	5	3	3	5
DEGASE	1	5	1	3	5	1	1	5
DER-RJ	5	2	5	2	2	5	5	2
DETRAN-RJ	5	3	5	4	3	5	5	3
DETRO-RJ	1	2	1	5	2	1	1	2
DRM	5	4	4	2	4	4	4	4
EMATER	3	5	3	3	5	3	4	5

Fonte: O autor (2022).

O exame das relações multivariadas contidas na tabela 3, realizado por meio da ACM, é uma extensão da Análise de Correspondência Simples - ACS, cuja finalidade é a análise das associações entre as variáveis categóricas de uma tabela de contingência multidimensional, i.e., uma tabela com mais de duas variáveis categóricas (GREENACRE, 2006, LEBART et al, 2004).

O primeiro passo para aplicação da ACM consiste na transformação da tabela de dados categóricos (X), exemplificada na tabela 3, no *tableau* disjuntivo completo (Z), uma matriz formada por elementos binários, conforme ilustrado, na tabela abaixo.

Tabela 4 - Tableau disjuntivo completo (matriz Z)

Órgãos	Apoio da alta administração na área de contratações																		
	C1 - Q1			C1 - Q2			C1 - Q3			C1 - Q4			C1 - Q5						
AGENERSA	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
AGERIO	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
AGETRANSP	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
CASERJ	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1

CEASA	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
CECIERJ	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
CEDAE	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
CEHAB-RJ	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
CENTRAL	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
CEPERJ	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
CGE	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
CODERTE	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
CODIN	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
DEGASE	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
DER-RJ	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
DETRAN-RJ	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
DETRO-RJ	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
DRM	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
EMATER	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
AGENERSA	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0

Fonte: o autor (2022).

O resultado do produto $Z^T Z$ é a matriz de Burt, uma matriz quadrada e simétrica com dimensão igual ao total de categorias, conforme ilustrado na Tabela 4 para o caso da matriz Z apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 - Matriz de Burt (matriz $Z^T Z$).

Apoio da alta administração na área de contratações																					
Variáveis		Variáveis																			
		C1 – Q1				C1 – Q2				C1 – Q3				C1 – Q4				C1 – Q5			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
C1 – Q1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	4	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
C1 – Q2	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	4	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
C1 – Q3	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	4	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
C1 – Q4	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	4	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
C1 – Q5	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	3	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	4	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0

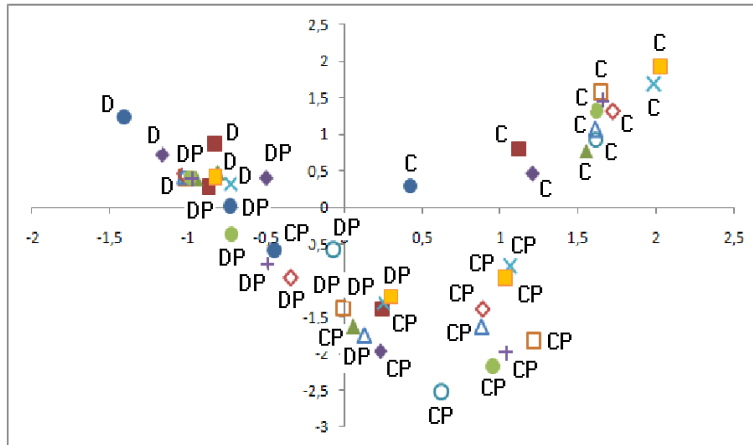
Fonte: o autor (2022).

Conforme indicado na Tabela 5, a diagonal da matriz de Burt é formada por matrizes diagonais, cujos elementos são os totais das colunas da Tabela 4 (*tableau* disjuntivo Z). Observe que fora da diagonal têm-se as tabelas de contingência entre as categorias de duas variáveis categóricas, ou seja, a ACM realiza a análise simultânea de todas as relações bivariadas que podem ser formadas a partir de uma

tabela multidimensional.

A aplicação da ACM no *tableau* disjuntivo produz um mapa perceptivo em que é possível visualizar a estrutura das associações entre as colunas do *tableau*, ou seja, entre as respostas aos itens do Constructo, conforme ilustração abaixo.

Figura 13 – Mapa perceptivo ilustrativo gerado pela ACM.



Legenda

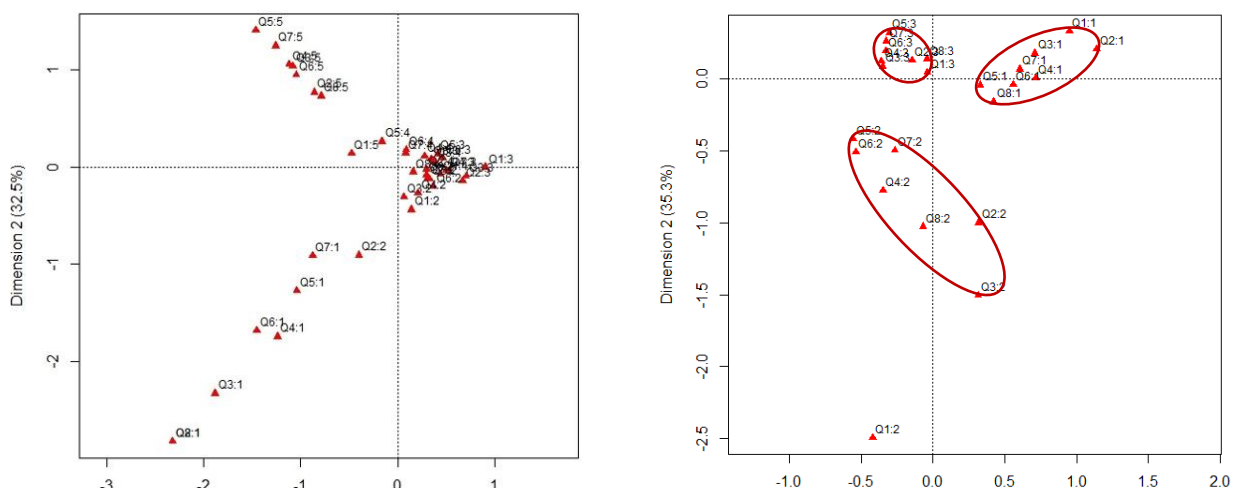
- D = Discordo
- DP = Discordo parcialmente
- CP = Concordo parcialmente
- C = Concordo

Fonte: o autor (2022).

Cada símbolo na Figura 13, apresentado de forma ilustrativa, representa uma pergunta do constructo analisado. Isso permite a observação de agrupamentos e conseqüente indicativo de relacionamento empírico entre itens, além de retratar a contribuição do item para o índice do respectivo constructo.

Com a aplicação da ACM, na escala de Likert de 5 variáveis, foi possível visualizar no mapa perceptivo o agrupamento das questões de cada constructo. Como se observa nos gráficos abaixo, verificou-se que a ACM na escala de 3 níveis gerou uma melhor visualização dos grupos de níveis das questões no mapa perceptual, dessa forma, optou-se, para a análise dos dados, pela referida escala, agregando-se as respostas positivas em concordo e as negativas em discordo.

Figura 14 - Comparativo entre os resultados da ACM do constructo 1 nas escalas de 5 e 3 níveis



Fonte: o autor (2022).

A escala de Likert de três pontos, conforme Jacoby e Mattell (1971) são suficientes para atender aos critérios de confiabilidade teste-reteste, validade concorrente e validade preditiva.

Para avaliar o grau de confiabilidade das respostas obtidas no respectivo questionário, a reproduzir, de forma confiável, a realidade vivenciada pelas respectivas organizações, aplicou-se o teste de Alfa de Cronbach.

Conforme Hora, Monteiro e Arica (2010), o Alfa de Cronbach mede a correlação entre respostas de um questionário, por meio da análise do perfil das respostas dadas pelos respondentes. Refere-se a uma correlação média entre perguntas. Visto que todos os itens de um questionário utilizam a mesma escala de medição, o coeficiente α é calculado a contar da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens de cada avaliador através da seguinte equação:

$$\alpha = \left(\frac{k}{k-1} \right) \times \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^n s_i^2}{s_t^2} \right) \quad (1)$$

Na qual:

k corresponde ao número de itens do questionário;

s_i^2 corresponde a variância de cada item;

s_t^2 corresponde a variância total do questionário, determinada como a soma de todas as variâncias.

Destacam Hora, Monteiro e Arica (2010), que a aplicação do alfa de Cronbach contempla alguns pressupostos, dos quais: a) o questionário deve estar dividido e agrupado em dimensões (constructos), isto é, questões que tratam de um mesmo aspecto; b) o questionário deve ser aplicado a uma amostra significativa e heterogênea; c) validação prévia da escala a ser aplicada.

O coeficiente alfa de Cronbach, afirma Shavelson (2009 apud GASPAR; SHIMOYA, 2017), provou-se útil por pelo menos três razões: a) fornece uma medida razoável de confiabilidade em um único teste, não sendo necessárias repetições ou aplicações paralelas de um teste para a estimativa da consistência do mesmo. b) sua fórmula permite aplicação a questionários de múltipla-escolha de escalas dicotômicas ou escalas atitudinais de variáveis categóricas politômicas. c) pode ser facilmente calculado por princípios estatísticos básicos.

Adotou-se, como critério no presente estudo, para a aplicação do referido teste de Alfa de Cronbach, os ensinamentos de Landis e Koch (1977), com a seguinte escala de consistência interna:

Tabela 6 – Escala de consistência do teste de Cronbach.

Valor de Alfa	Consistência Interna
1.00 - 0.81	Quase perfeito
0.80 - 0.61	Substancial
0.60 - 0.41	Moderado
0.40 - 0.21	Razoável
0.20 - 0.00	Pequeno

Fonte: Adaptado de Landis e Koch (1977, p.165)

De forma a obter o maior valor de alfa, aplicou-se o teste de Alfa de Cronbach, para escala de 3 níveis, retirando-se até duas variáveis, cujo o resultado apresentado foi:

Tabela 7 - Resultados da aplicação do teste de Alfa de Cronbach

Constructos	Número de Questões	Valor de Alfa para escala de 3 níveis com todas as variáveis	Valor de Alfa para escala de 3 níveis retirando até duas variáveis
1	8	0,8080	0,8080
2	6	0,6877	0,7936 (sem a questão 4)
3	8	0,8946	0,9259 (sem a questão 7)
4	7	0,8586	0,8586
5	9	0,8907	0,8907
6	7	0,8562	0,8562
7	10	0,8967	0,8997 (sem a questão 1)
8	6	0,9016	0,9133 (sem a questão 1)
9	5	0,7711	0,8230 (sem as questões 1 e 2)
10	8	0,9059	0,9059
11	6	0,8178	0,8178
12	7	0,8415	0,8415

Fonte: o autor (2022).

Na sequência, foi aplicada novamente a ACM, com o objetivo de eliminar material inútil e de determinar a força combinada de cada constructo, quanto à medida da variável em estudo e o exame das relações multivariadas entre itens.

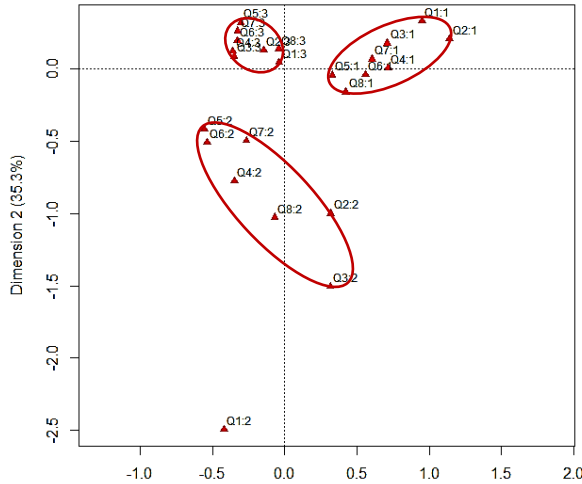
Para observar os grupos de níveis de questões no mapa percentual, optou-se por ignorar se os grupos de níveis 1, 2 e 3 apareceram em sequência, desde que os mesmos estivessem bem destacados. O que de fato ocorreu, pois as questões selecionadas apresentaram uma boa associação.

Para melhor compreensão, de forma exemplificativa, apresentam-se os resultados obtidos através da ACM e o teste de Alfa de Cronbach nos dois primeiros constructos:

a) Apoio da alta administração na área de contratações.

Constructo	Questões validadas	Valor de Alfa	Consistência Interna
1	Q1; Q2; Q3; Q4; Q5; Q6; Q7; Q8.	0,8080	Quase Perfeito

Figura 15 - ACM do Constructo 1



Legenda:
Ex.: Q3:1

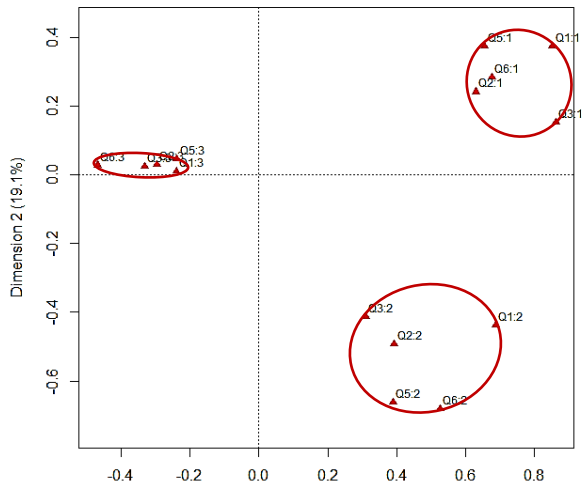
Q = Questão
3 = N° da Questão
1 = Escala de Likert

Fonte: o autor (2022).

b) Estruturas na área de contratações.

Constructo	Questões validadas	Valor de Alfa	Consistência Interna
2	Q1; Q2; Q3; Q5; Q6.	0,7936	Substancial

Figura 16 - ACM do Constructo 2



Legenda:
Ex: Q3:1

Q = Questão
3 = N° da Questão
1 = Escala de Likert

Fonte: o autor (2022).

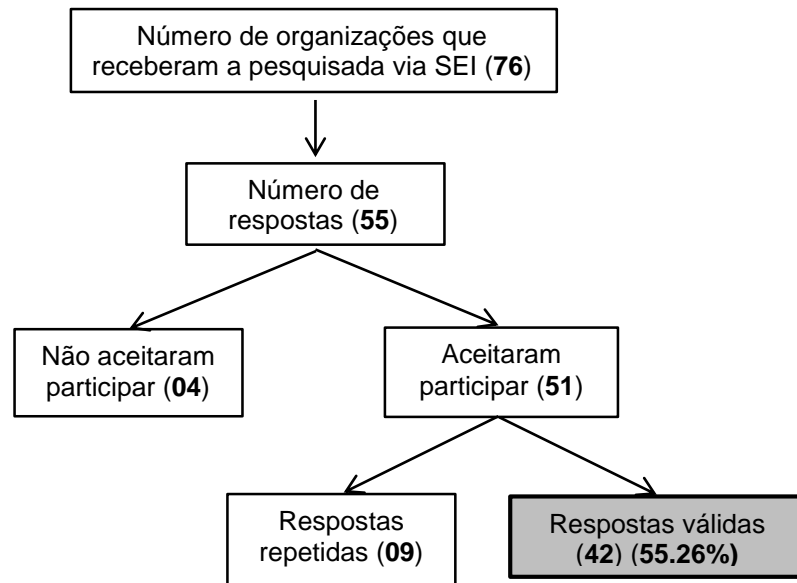
Verifica-se nos resultados apresentados acima um agrupamento das respostas no mapa percentual indicando um relacionamento empírico entre as mesmas, além de expressar a contribuição dessas para o respectivo constructo.

Os procedimentos metodológicos apresentados na presente seção, adotados na pesquisa, buscaram esclarecer e tornar transparentes as decisões e ações tomadas no desenvolvimento do trabalho, de forma a viabilizar as análises propostas, apresentadas na seção seguinte, na qual são descritos e discutidos os resultados alcançados.

4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As respostas ao questionário da pesquisa aplicada apresentaram os seguintes resultados:

Fluxograma 01 – Dados consolidados quanto à aplicação do questionário de pesquisa:



Fonte: o autor (2022).

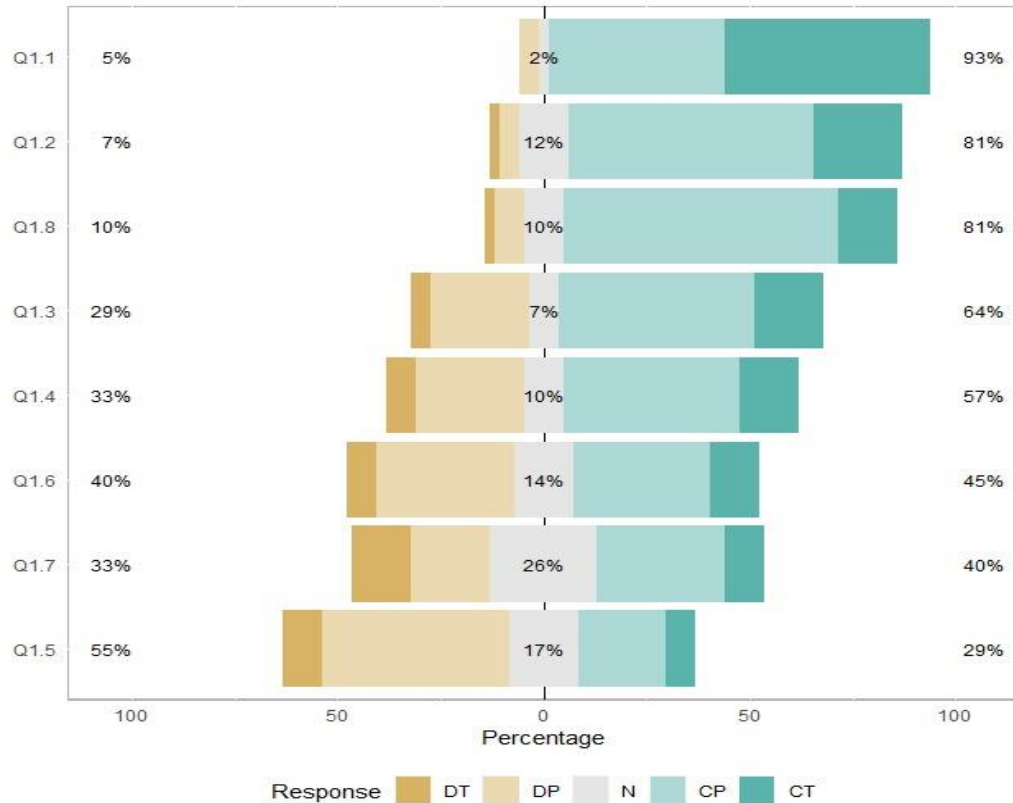
O critério pré-estabelecido para descarte de respostas repetidas foi o aproveitamento da primeira resposta recebida, segundo ordem cronológica, e descarte das demais. Esse critério buscou evitar que organizações com mais de uma resposta deixassem de ter ao menos uma resposta analisada, aumentando, com isso, a taxa de retorno da pesquisa.

Levando-se em consideração tratar-se de uma pesquisa cuja participação era facultativa; realizada pela primeira vez no Estado do Rio de Janeiro; em dezembro, mês de encerramento fiscal, de planejamento das organizações para o ano seguinte, etc.; os diferentes níveis de maturidade das organizações que compõem o extenso Estado entendeu-se como satisfatória a taxa de retorno da pesquisa (55,26%), pois possibilitou a análise de mais da metade do universo identificado.

Levando-se em consideração a adoção da escala de Likert em três níveis, para o entendimento dos gráficos apresentados a seguir, o meio da barra, em cor cinza, representa a resposta indeciso; tudo à esquerda, independente do tom da cor, representa não concordo e tudo à direita, independente do tom da cor, representa concordo.

A análise exploratória apresentou os seguintes resultados:

Figura 17 - Análise exploratória constructo 1 (apoio da alta administração na área de contratações).



Fonte: o autor (2022).

É possível verificar no gráfico acima que as questões 1 (responsabilidade), 2 (engajamento) e 8 (classificação e definição estratégica), direcionadas à atuação da alta administração na área de contratações, possuem um elevado percentual de concordância, respectivamente 93%, 81% e 81%.

Esses resultados são positivos e vão ao encontro dos ensinamentos de Paludo e Oliveira (2021), pois, segundo os autores, é na alta administração que deve começar a implementação da governança. Outros autores também destacam a importância da alta administração no desenvolvimento da governança (TRAVAGLIA; SÁ, 2017; MÁRCIA NÉA e ODERLENE, 2019).

As questões 3 (estrutura) e 4 (atribuições), que versam sobre a consolidação dos temas em normativos voltados ao desenvolvimento da governança nas contratações, apresentam percentuais positivos, respectivamente 64% e 57%.

Esses normativos que tratam de estruturas e atribuições, com a definição de papéis e responsabilidades em cada fase (BRITO, 2021), tendem a facilitar o desenvolvimento e a organização dos órgãos, pois, como bem ensinam Paludo e Oliveira (2021), organização e estrutura são complementares, a organização dá

racionalidade e a estrutura fornece os meios para implementar os planos e desempenhar as demais funções e atividades.

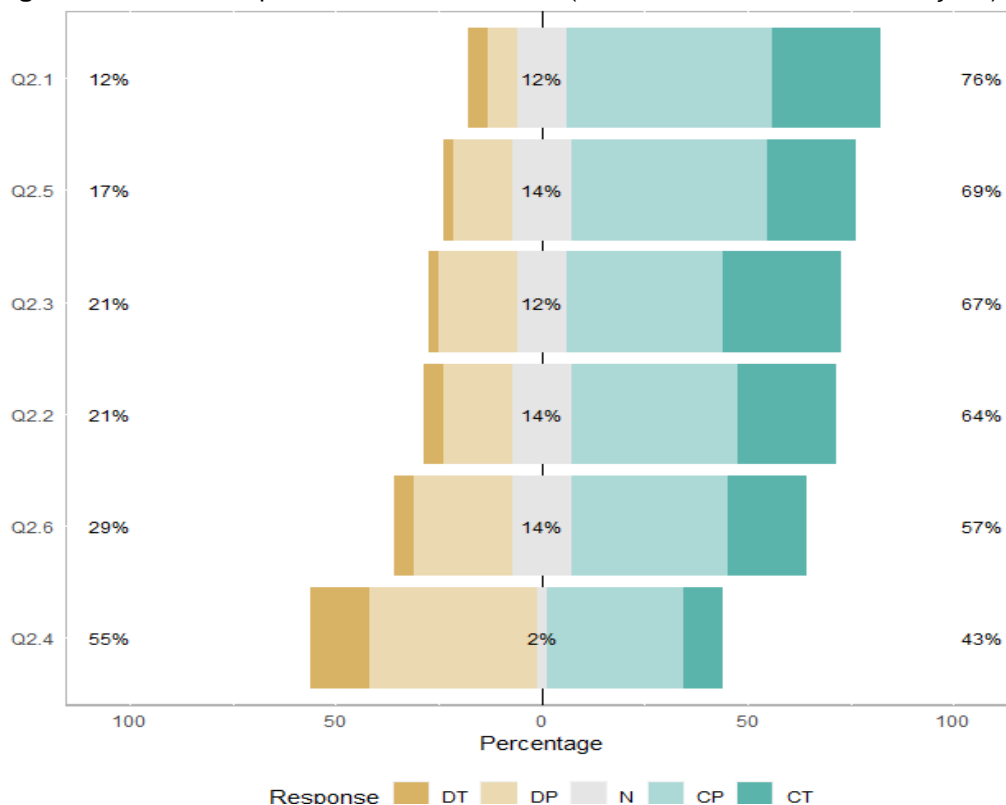
Nas questões 5 (efetivo necessário) e 6 (efetivo capacitado), identificam-se pontos sensíveis a demandar uma atenção especial dos órgãos centrais do Estado, no sentido de, não só ampliar o número do quadro de funcionários, (55% de respostas negativas), mas principalmente capacitá-los (40% de respostas negativas).

A definição dos perfis profissionais desejados e efetivo necessário, inclusive da alta administração, fazem parte do desenvolvimento da capacidade da área de contratações (TCU, 2020).

A Questão 7 (realização de reuniões estratégicas periódicas) apresentou o maior número de respostas neutras (indeciso) do constructo (26%). Não saber se sua organização as realiza é um indicativo de que há, ao menos, uma falta de comunicação entre os servidores envolvidos na área, incluindo a alta administração.

Estabelecer e promover uma gestão estratégica na área de contratações vai ao encontro das práticas de governança apresentadas pelo TCU no mecanismo estratégia. A Estratégia deve ser desenvolvida, comunicada e desdobrada a toda a organização, de forma que os objetivos estratégicos sejam traduzidos em objetivos, indicadores e metas aos setores responsáveis para monitoramento e avaliação de sua execução. É necessário avaliar periodicamente a estratégia adotada, acompanhar as mudanças nos cenários interno e externo e identificar as expectativas das partes interessadas, promovendo sempre que necessário a revisão estratégica (TCU, 2020).

À vista dos dados apresentados no presente constructo, tendo em vista o apoio da alta administração ser fator crítico de sucesso em projetos na administração pública (JÚNIOR et al., 2014), destaca-se a necessidade de ampliação do efetivo da área de contratações nas organizações; de capacitação dos atores envolvidos, inclusive da alta administração; e a melhoria no desenvolvimento estratégico na área.

Figura 18 - Análise exploratória do constructo 2 (estruturas na área de contratações).

Fonte: o autor (2022).

Verifica-se no gráfico acima que as questões 1 (definição da estrutura), 5 (disposição da estrutura), 3 (especialização das equipes), 2 (normatização interna), 6 (desconcentração de atividades) possuem um elevado percentual de concordância, respectivamente 76%, 69%, 67%, 64% e 57%.

Márcia Néa e Oderlene (2019) registram que é necessário crescer em maturidade nas estruturas de governança pública, sendo necessário um cuidado especial a ser provido pela liderança dos órgãos (BRITO, 2021). A definição de um modelo de governança (TCU, 2020) passa pelo estabelecimento (NASCIMENTO, 2020) e alinhamento (TRAVAGLIA; SÁ, 2017) das estruturas e destina-se ao melhor desempenho da gestão para alcance dos objetivos organizacionais.

A questão 4 (centralização, em uma única estrutura, de todas fases, etapas e atividades, sob a responsabilidade de um único gestor) apresentou um percentual negativo em mais da metade das respostas (55%).

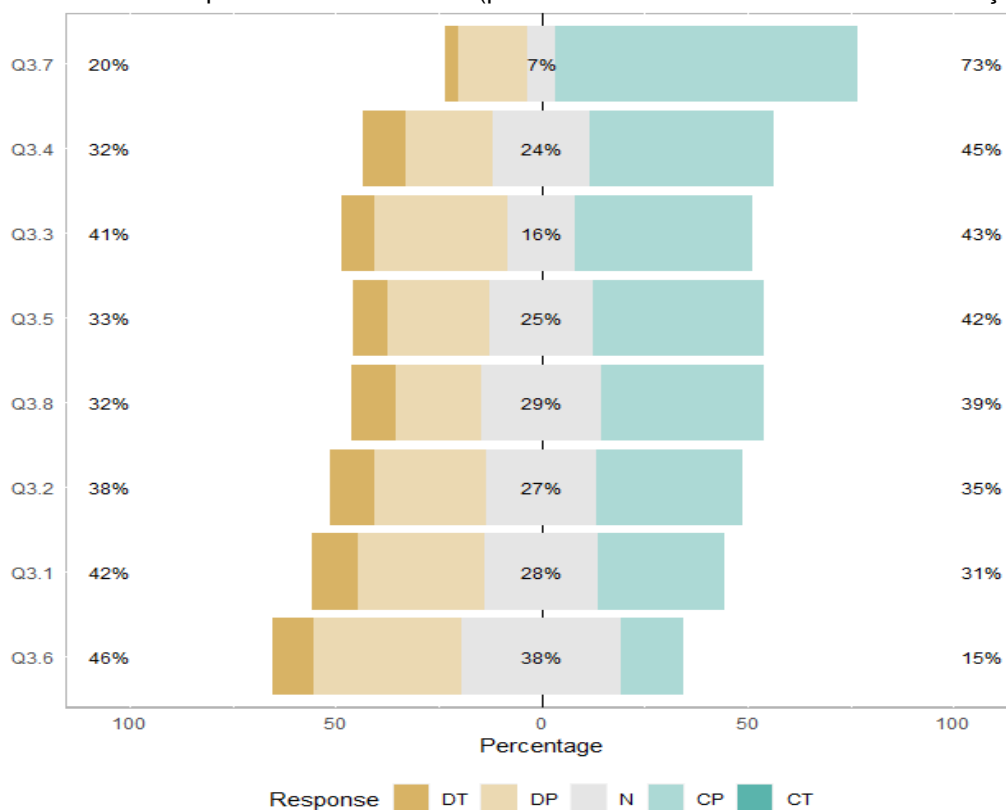
Segregar funções é um princípio expresso na nova lei de licitações (art. 5º) e como ensina Silva (2013, p.47), “Além de inibir condutas tendenciosas e conflito de interesses, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no

desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas”. Ainda para o autor, outra consequência positiva da segregação de funções encontra-se na “mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção”.

Contudo, cabe destacar que apesar de o percentual de respostas da questão 4 (55%) indicar a observância da segregação de funções, é preciso uma atenção especial nesse tema, pois como ensina Silva (2013) há riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção.

Dessa forma, o desenvolvimento da governança na área de contratações parece não encontrar barreiras que impeçam a sua implementação, demonstrando-se um ponto positivo. Isso se deve ao fato de que a lei de licitações que será sucedida (Lei Federal nº 8.666 de 1993) já demandava das organizações estruturas na área de contratações para a sua operacionalização.

Figura 19 - Análise exploratória constructo 3 (processos de trabalho na área de contratações).



Fonte: o autor (2022).

Constata-se no gráfico acima que a questão 7 (utilização de modelos padronizados) apresentou o maior percentual de concordância (73%), já a questão 8 (definição de papéis e responsabilidade) por sua vez, expressou 39% de concordância.

Modelos padronizados de documentos a elaborar e a definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores visam à sedimentação de processos de trabalho para todas as fases do macroprocesso, isso contribui para a eficiência e a eficácia da organização no atingimento dos resultados pretendidos, melhorando seu desempenho (TCU, 2020).

As questões inerentes à definição em normativa interna para a fase de seleção de fornecedores (4), planejamento da contratação (3) e gestão e fiscalização de contratos (5) apresentaram maior percentual positivo nas respostas, respectivamente 45%, 43% e 42%.

É importante, como bem destacam Costa, Andrioli e Braga (2017) que as organizações consigam visualizar seus processos de trabalho adequadamente, identificando suas fases, etapas, insumos e os produtos que geram. A lógica que norteia a estruturação de cada uma das fases e suas respectivas etapas é viabilizar o atingimento de cada propósito específico. (MENDES, 2012).

Essas três fases já integravam o conteúdo normativo da antiga lei de licitações (Lei Federal nº 8.666 de 1993), assim, de certa forma, as organizações já possuem algum conhecimento sistematizado sobre o assunto, não sendo, o desenvolvimento dos trabalhos nessas fases, um obstáculo à governança das contratações.

As questões que versam sobre a definição, em normativa interna, de processo de trabalho para a elaboração de Plano de Contratações Anual – PCA e Planejamento Orçamentário Detalhado - POD (2); e para a fase do planejamento das contratações (1), apresentaram um percentual negativo nas respostas, respectivamente 38% e 42%.

A fase de planejamento das contratações, com alinhamento ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e elaboração do PCA e POD, são inovações trazidas pela nova lei de licitação (art. 11 § único) e, como demonstram os números, demandarão uma atenção especial por parte das organizações pesquisadas.

O direcionamento de ações que visam o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dessas questões é relevante, pois como Destaca Leonez (2021) o foco no planejamento das contratações possibilita ganhos para a organização, tais como a definição dos recursos necessários para o alcance dos objetivos organizacionais; integração dos objetivos a um esquema organizacional coordenado e alinhado; interação entre os agentes envolvidos; aumento de foco e flexibilidade;

melhoria na coordenação dos atos para o alcance dos objetivos; melhoria no controle, uma vez que o monitoramento e a avaliação possibilitam a criação de indicadores que permitirão ações corretivas precocemente; melhoria na administração do tempo, permitindo balancear o tempo disponível no atendimento das demandas, levando em consideração os eventos inesperados que os gestores estão sujeitos, auxiliando inclusive na gestão de riscos.

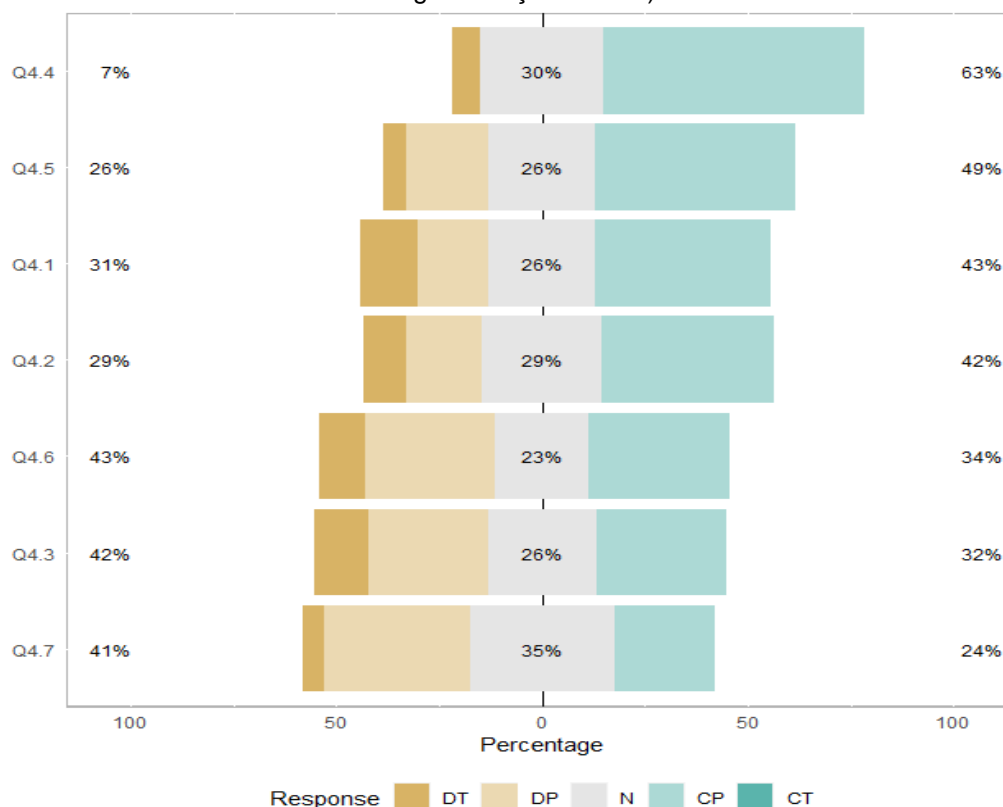
A questão (6) referente à avaliação do processo e dos resultados da contratação apresentou o pior percentual de respostas negativas (46%) do constructo e necessitará de maior atenção das organizações.

A visão multidimensional, a complexidade e o contexto em que estão inseridas as compras públicas (PAIM-TERRA, 2018) demandam que seja feita, como etapa final do macroprocesso, uma avaliação desse e dos resultados alcançados, de forma a munir o gestor público de informações, através de relatórios gerenciais, que o auxiliem na tomada de decisões futuras e validem as decisões planejadas e tomadas ao longo do percurso.

Para que sejam produzidas informações precisas, confiáveis e tempestivas, a alta administração, no exercício do controle da gestão, deve estabelecer rotinas de monitoramento do progresso no alcance das metas, atribuindo responsabilidades pela execução dessas, incluindo a aferição de indicadores, a periodicidade e o formato dos relatórios gerencias (TCU, 2020).

Diante dos resultados apresentados, os processos de trabalho na área de contratações exigirão ações das organizações para aperfeiçoamento de rotinas e atividades essenciais a melhoria de desempenho nas contratações públicas.

Figura 20 - Análise exploratória constructo 4 (alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário).



Fonte: o autor (2022).

Observa-se no gráfico acima que as questões 4 (alinhamento orçamentário) e 5 (estruturas, processos de trabalho e responsabilidades definidas para realização de alinhamento orçamentário) indicam um maior nível de maturidade das organizações pesquisadas, apresentando respectivamente 63% e 49% de percentual de concordância.

Credita-se esse avanço à resolução SEPLAG nº 60 que exige a elaboração, concomitante ao PCA, do Planejamento Orçamentário Detalhado – POD, que pormenoriza a despesa em nível de desagregação suficiente para identificação do objeto necessário à viabilização da atividade, iniciativa ou projeto, a ser realizado pelos órgãos no Estado do Rio de Janeiro, indo ao encontro da nova lei de licitações (art. 11 § único).

Mesmo que tal medida não estivesse preconizada em normativo, essa medida de alinhamento é uma das ações necessárias à instituição de uma política própria de governança das contratações nas organizações (CAMARÃO, 2021).

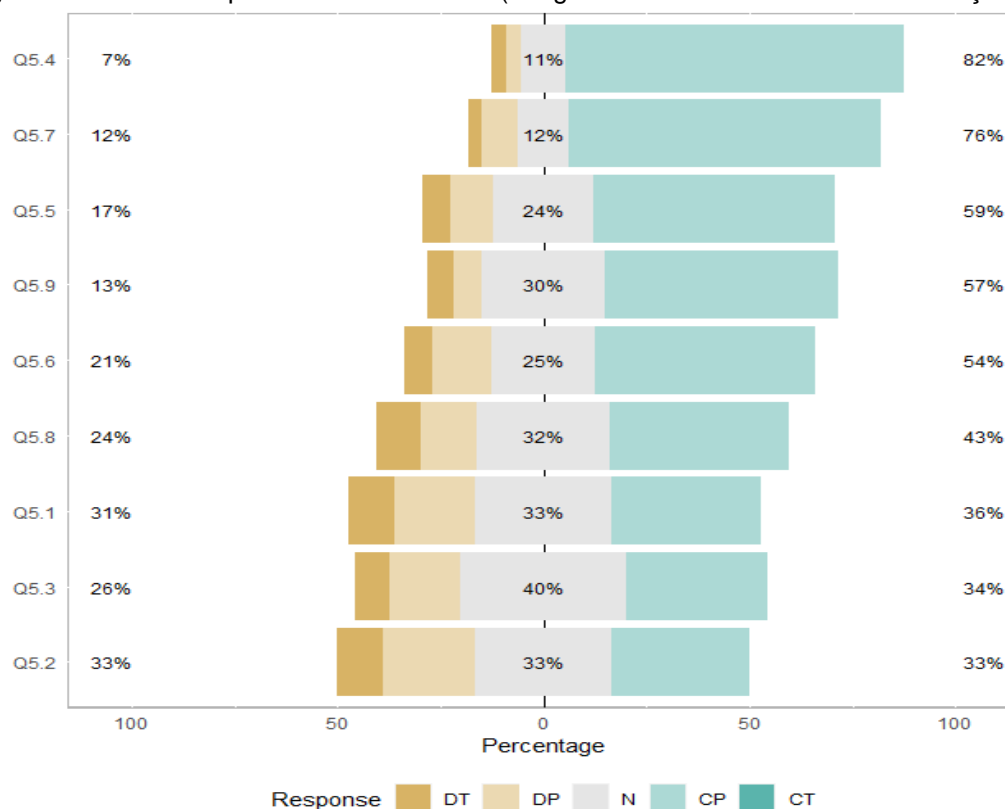
As perguntas 1 (existência de planejamento estratégico) e 2 (alinhamento das contratações ao planejamento estratégico) se mostraram positivas, com percentuais de concordância de 43% e 42%, respectivamente.

Como destacam Paludo e Oliveira (2021, p.63) “a governança é estratégica, portanto, é na alta administração que deve começar a implementação da governança.” Para tal, é imperioso ter um planejamento estratégico que direcione e eleve as contratações a níveis estratégicos uma vez que o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo econômico, a julgar por seu poder de compra (PAIM TERRA, 2018).

Um ponto que precisa melhorar é o feedback dado aos setores demandantes, como se observa na questão 6, que apresentou um percentual de discordância de 43%. Como ensina o TCU (2020), estabelecer procedimentos para transmissão e conhecimento de informações, é quesito importante ao desenvolvimento da organização.

As questões 3 (estrutura, processos de trabalhos e responsabilidades definidos para alinhamento das contratações) e 7 (retirada dos itens que não estão alinhados), obtiveram os percentuais de discordância mais altos do constructo, 42% e 41%. Isso ocorre, possivelmente, em virtude de tais procedimentos serem ainda uma realidade recente na administração pública de uma forma geral. Esse tema, pelos resultados apresentados, demandará que ações sejam tomadas para um melhor desenvolvimento das organizações.

Diante dos resultados apresentados, o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário é um tema que merece uma atenção especial, pois se relaciona diretamente com os objetivos definidos pelas organizações no desempenho de sua missão institucional e com o melhor aproveitamento do recurso público.

Figura 21 - Análise exploratória constructo 5 (Integridade e Ética na área de contratações).

Fonte: o autor (2022).

É possível verificar no gráfico assim que a integridade e a ética são temas desenvolvidos na área de contratações, pois as questões 4 (promoção da ética), 7 (atenção a conflitos de interesse), 5 (vedação a negócios pessoais com fornecedores), 9 (verificação de impedimentos decorrentes de sanções), 6 (vedação a recebimentos de benefícios) e 8 (verificação de relação pessoal ou profissional com fornecedores) apresentaram percentual de concordância positivo, respectivamente 82%, 76%, 59%, 57%, 54%, 43%.

O desenvolvimento da governança deve ser amparado por condutas éticas, pois somente o conjunto de boas práticas não é suficiente para combater a corrupção (PALUDO; OLIVEIRA, 2021), logo ações que promovam a ética e a integridade (TCU, 2020) se tornam princípios centrais da gestão e componentes fundamentais da boa governança pública, pois garantem legitimidade (VIEIRA; BARRETO, 2019). Assim, nesse ponto, caminham bem as organizações pesquisadas.

As questões 1 (programa de integridade do Dec. Estadual RJ nº 46.745/2019), 3 (integridade na área de contratações contemplada em programa ou plano de integridade) e 2 (plano de integridade do Dec. Estadual RJ nº 46.745/2019)

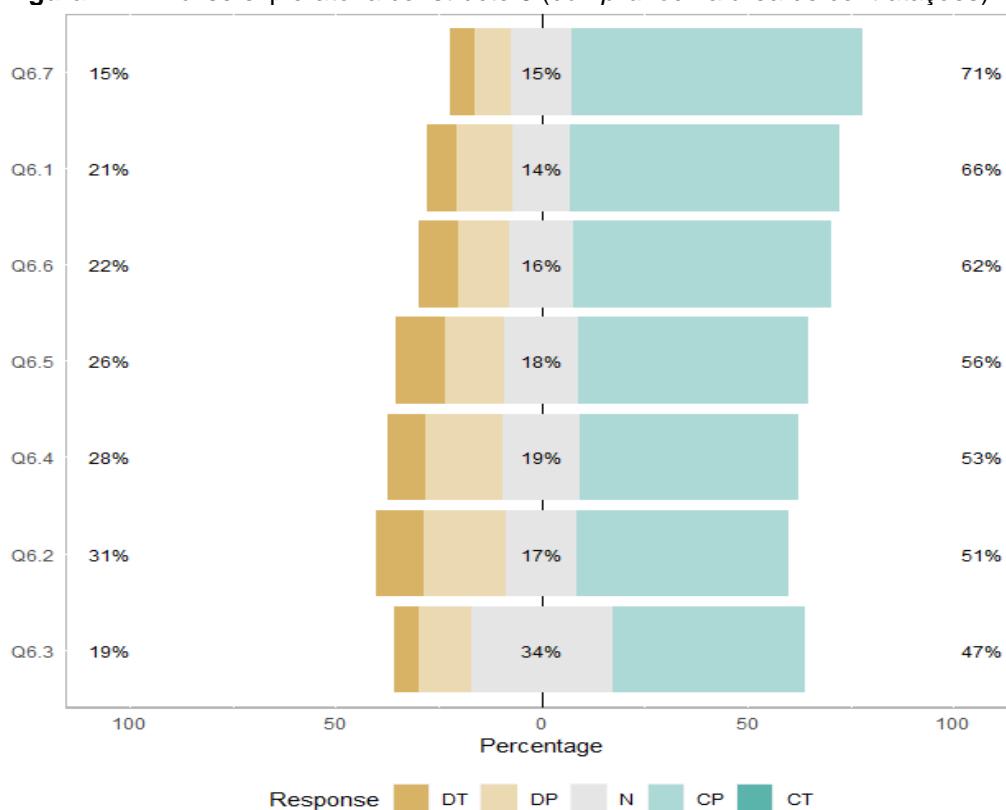
apresentaram percentual de concordância relevante, 36%, 34% e 33%.

Esse ponto demanda um acompanhamento especial dos órgãos centrais do Estado, pois trata-se de um mandamento normativo (art. 4º) em vigor desde agosto de 2019, que ainda não foi observado por uma parcela significativa órgãos pesquisados.

Os programas de integridade pública recebem cada vez mais atenção dos governos e da própria sociedade, pois se tornaram um instrumento importante de controle dos atos praticados por gestores públicos, além de desempenharem importante papel na redução dos riscos de crise de reputações dessas organizações (SPINELLI, 2020).

À vista dos dados apresentados, observa-se que a integridade e a ética são temas desenvolvidos nos órgãos pesquisados, porém será necessário uma atenção dos órgãos centrais do Estado quanto a criação e implementação de programas de integridade.

Figura 22 - Análise exploratória constructo 6 (*compliance* na área de contratações).



Fonte: o autor (2022).

Verifica-se no gráfico acima que as questões 7 (vinculação da análise de conformidade), 1 (desenvolvimento da conformidade), 6 (formalização da análise de conformidade), 5 (análise de conformidade realizada por órgão de controle), 4

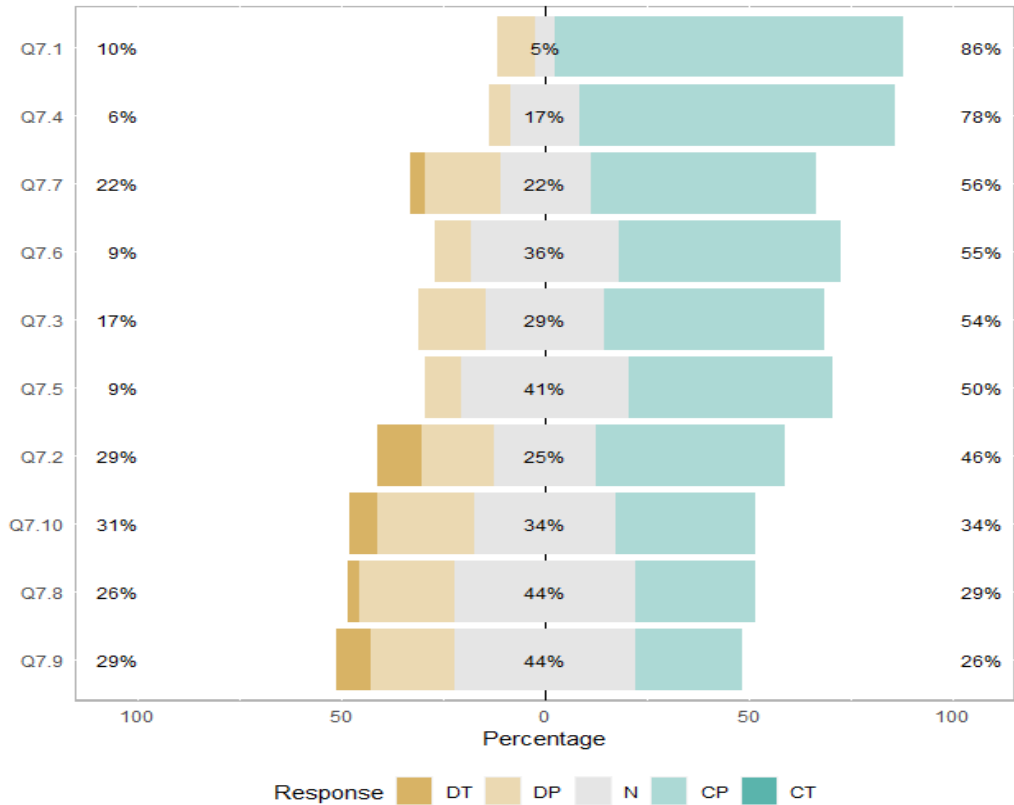
(análise de conformidade realizada pela jurídica), 2 (estruturas, processos de trabalho, efetivo capacitado e responsabilidade definida em normativos internos) e 3 (estabelecimento das fases do macroprocesso de contratações na organização) apresentaram, nessa ordem, um nível de concordância positivo, com 71%, 66%, 62%, 56%, 53%, 51% e 34%.

A conformidade no cumprimento de normas e regulamentos, expressa nos estatutos, regimes internos e nas instituições legais do país se tornou princípio sob a ótica da governança (ALTONIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Nesse ponto, destacam Santos e Petian (2020), que sequer seria necessário a existência de norma que exija do poder público o cumprimento de regras de *compliance* por suas organizações, pois independentemente da atividade realizada, o Estado deveria antecipar-se, demonstrando que integridade é mais do que um programa governamental, que consiste, em verdade, em um mecanismo sem o qual as finalidades públicas jamais serão atingidas.

Nesse constructo, caminham bem as organizações pesquisadas, pois o *compliance* na área de contratações, ao que indicam os números, faz parte do cotidiano das mesmas.

Figura 23 - Análise exploratória constructo 7 (transparência na área de contratações).



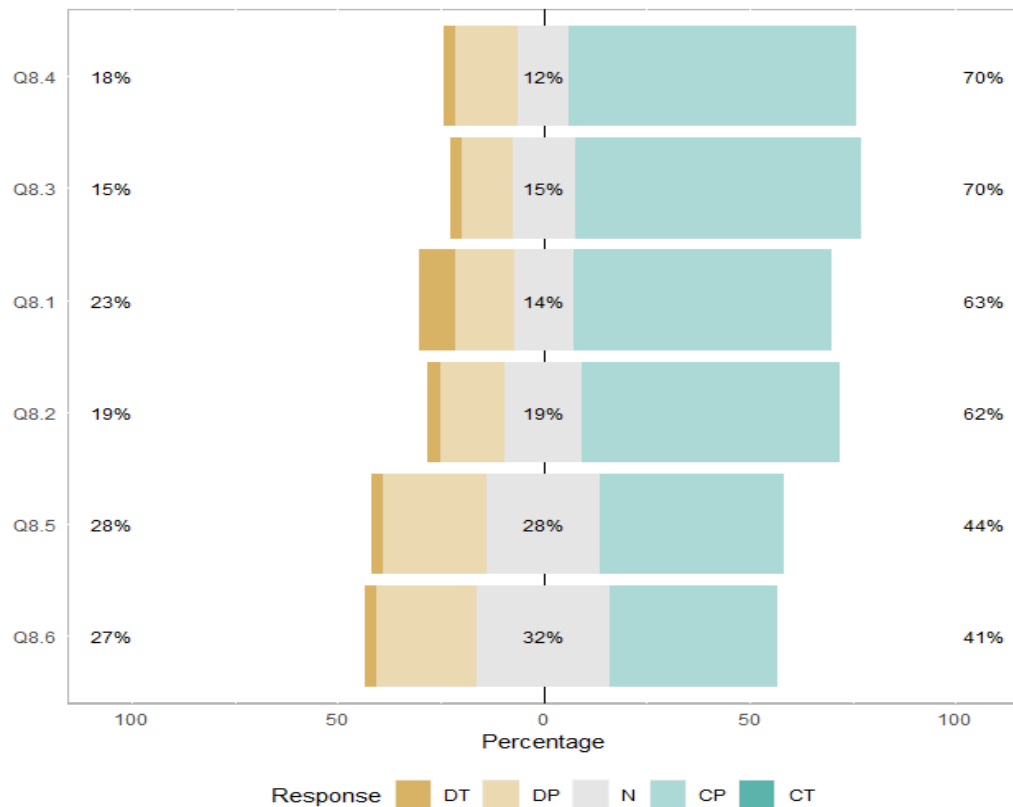
Fonte: o autor (2022).

Constata-se no gráfico acima que as questões que versão sobre a publicidade das fases (1), do edital de licitação (4), das notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos (7), da ata de julgamento contendo propostas e lances oferecidos (6), do termo de referencia (3), das manifestações e respostas (5) e do documento de formalização da demanda (2) apresentaram percentual de concordância positivo, respectivamente 86%, 78%, 56%, 55%, 54%, 50% e 46%.

A transparência, um dos pilares na qual está apoiada a boa governança (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018), visa a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público (TCU, 2020), além de elevar o nível de credibilidade das instituições públicas democráticas, essenciais para o fomento do desenvolvimento socioeconômico do país (MATIAS-PEREIRA, 2010).

As questões que dizem respeito à publicidade da análise e justificativa que subsidia a decisão de prorrogação contratual (10), dos termos de recebimento provisório e definitivo (8) e do mapa de gerenciamento de riscos (9) apresentaram um percentual de indecisão elevado, sendo 34%, 44% e 44% respectivamente, contudo como o processo de contratação é público e as referidas ações integram o processo é provável que também passem pela mesma metodologia de publicidade que os itens anteriores.

Assim, caminham bem as organizações pesquisadas no tocante a transparência na área de contratações, em especial, devido à atuação dos órgãos de controle interno e externo, à legislação e à cobrança social (TCU, 2020; IFAC; CIPFA, 2014; PRIVANTU, 2020; CAVALIERI, 2021; ALTONIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Figura 24 - Análise exploratória constructo 8 (gestão de riscos na área de contratações).

Fonte: o autor (2022).

A Gestão de Riscos na área de contratações destacou-se como o constructo com o maior percentual de concordância nas respostas, como se observa nas questões 4 (definição dos responsáveis por ações de tratamento), 3 (fases da gestão de riscos), 1 (gestão de riscos na área de contratações), 2 (formalização e desenvolvimento da gestão de riscos na fases do macroprocesso de contratações), 5 (seleção das equipes), 6 (capacitação) do gráfico acima, apresentando os respectivos percentuais de concordância: 70%, 70%, 63%, 62%, 44% e 41%.

A gestão de riscos, ponto positivo da pesquisa, é uma ferramenta que ajuda a organização a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança (TRAVAGLIA; SÁ, 2017). Uma vez definida a estratégia, através do estabelecimento de uma cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro e da análise dos ambientes interno e externo, possa-se compreender à que tipos de riscos estão expostos e estabelecer limites aceitáveis de exposição, através da gestão de riscos. Dessa forma estará apta a analisar as alternativas estratégicas disponíveis, optando por aquela que melhor apoie a missão e visão organizacionais e promova o perfil de risco mais adequado (TCU, 2020).

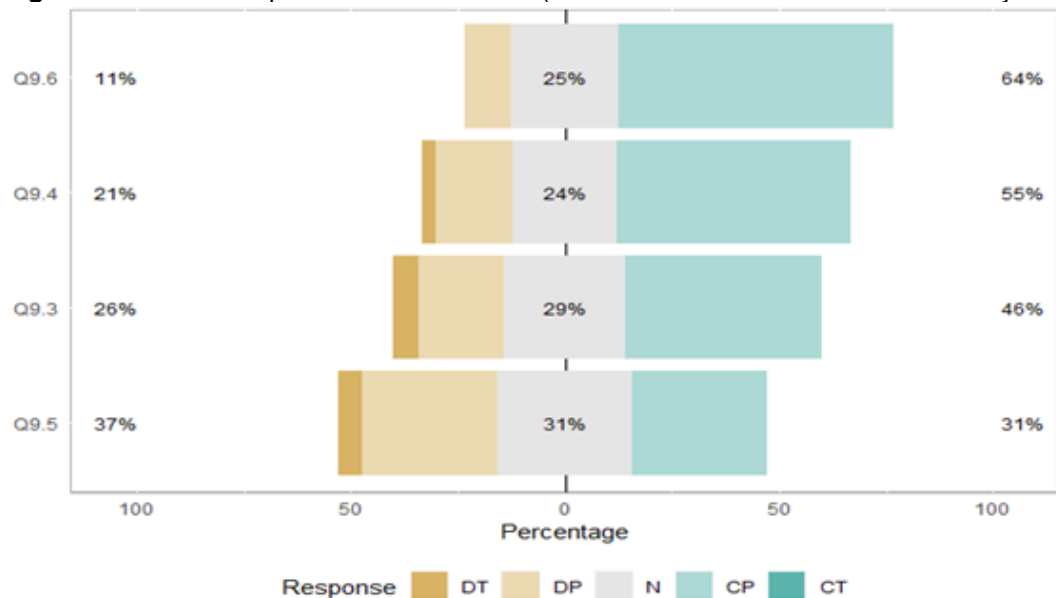
O processo de gestão de riscos visa o gerenciamento das incertezas

(CASTRO; ZILLOTTO, 2019) e deve ser um processo permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, conforme artigo 11 p. único da lei nº 14.133/2021, com o objetivo de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos danosos à administração, a fim de fornecer segurança razoável ao atingimento de seus objetivos (NOHARA, 2020).

Como bem destacam Zenkner e Castro (2020), a materialização de riscos atinentes aos processos licitatórios e contratos administrativos podem acarretar diversos danos à administração pública, como a elevação do custo do contrato; descumprimento de obrigações; atraso na entrega do objeto contratado; exposição da imagem institucional e de seus dirigentes; dentre outros.

À vista disso, o desenvolvimento da gestão de riscos na área de contratações demonstrou ser um ponto positivo das organizações pesquisadas, contudo deve-se continuar investido nesse setor, em virtude dos benefícios que a mesma traz as instituições públicas, como assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento, dentre outros (CAMARÃO, 2021).

Figura 25 - Análise exploratória constructo 9 (controles internos na área de contratações).



Fonte: o autor (2022).

Verifica-se nas questões 6 (interação do órgão de controle interno com a área de contratações), 4 (planejamento formal de ações de controle interno) e 3 (conscientização e capacitação em linhas de defesa), cujos resultados apresentaram respectivamente 64%, 55% e 46%, um bom percentual de concordância. Contudo a questão 5 (divulgação do resultado das ações de controle interno no órgão), destoou

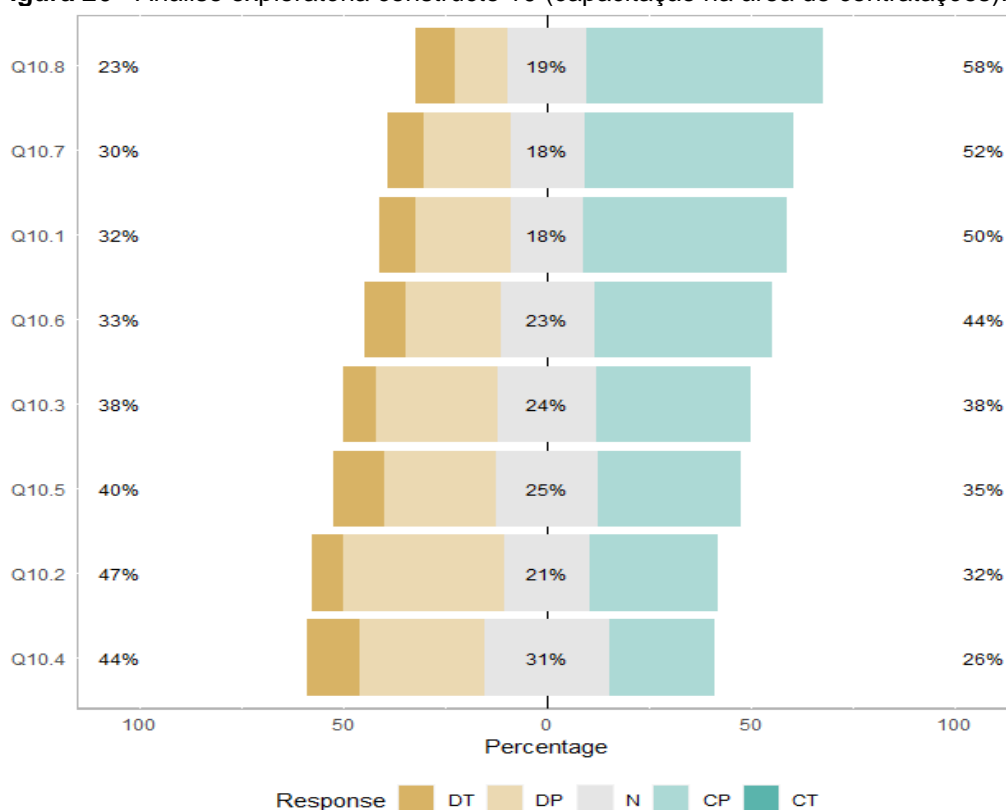
das demais, apresentando um percentual de discordância de 37%.

As controladorias e/ou unidades de controle interno são grandes aliados dos setores de contratações, pois permeiam os sistemas de governança e de gestão mediante a implementação de controles que visam mitigar ou evitar riscos da gestão (SOUZA; STRUKER, 2019), por isso, sugere Brito (2021) o estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos para tal.

A implementação e o desenvolvimento de controles internos, inclusive com a atuação organizacional em linhas de defesa (IIA, 2020), conforme preconiza o artigo 169 da nova lei de licitações, são práticas de governança pública (TCU, 2020) essenciais a realização do gerenciamento e monitoramento de riscos (CAMARÃO, 2021).

Assim, os resultados demonstram um bom nível de maturidade das organizações pesquisadas no desenvolvimento na área de controles internos, necessitando apenas de uma melhor comunicação dos resultados das ações de controle deflagradas.

Figura 26 - Análise exploratória constructo 10 (capacitação na área de contratações).



Fonte: o autor (2022).

Observa-se no gráfico acima que as questões 8 (treinamento de colaboradores antes de assumirem o cargo pela primeira vez), 7 (política de

capacitação), 1 (mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e colaboradores) e 6 (ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados) apresentaram percentuais de concordância positivos, respectivamente 58%, 52%, 50% e 44%.

Esses percentuais denotam uma preocupação das organizações em capacitar seus servidores da área de contratações, alinhando-se às boas práticas de governança pública (PAULO; OLIVEIRA, 2021; TCU, 2020). A capacitação deve ser uma preocupação das lideranças da organização (CAMARÃO, 2021), sendo inclusive listada como instrumento de gestão e fiscalização de contratos no Decreto Estadual 45.600 de 2016 (art. 11).

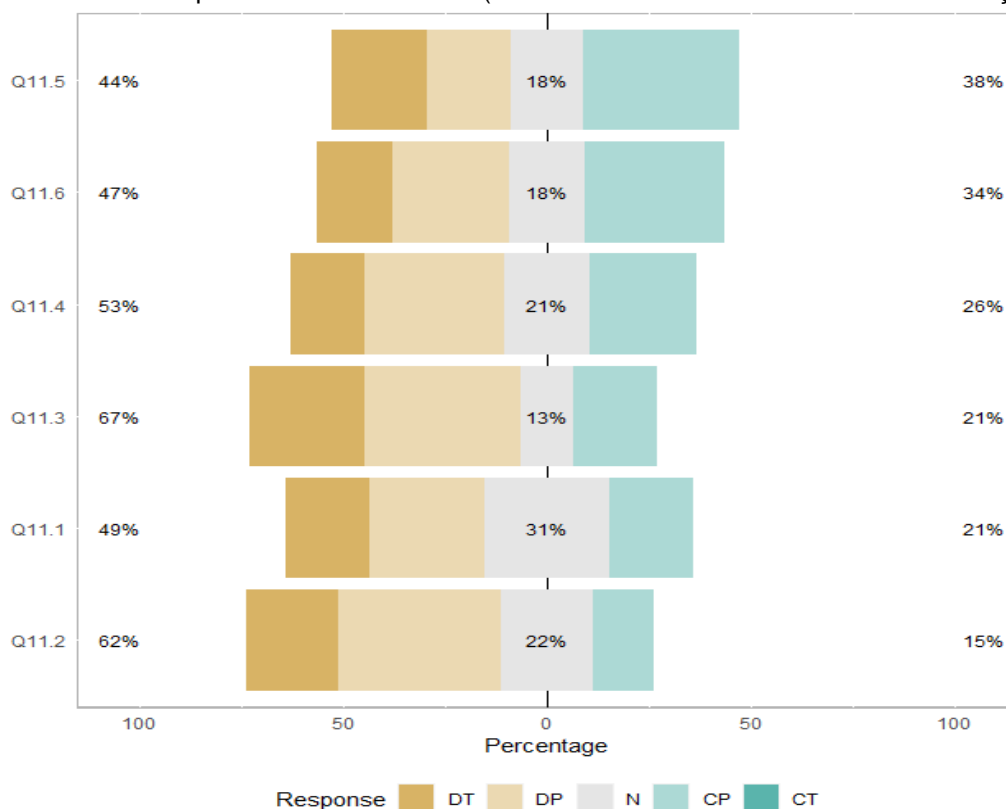
Contudo, as perguntas 3 (escolha dos gestores e colaboradores segundo perfis previamente definidos e documentados), 5 (procedimentos definidos para tramitação de informação e conhecimento no momento de sucessão), 2 (perfis profissionais definidos e documentados) e 4 (critérios definidos e documentados para avaliação de desempenho), apresentaram percentuais de discordância significativos, respectivamente 38%, 40%, 47% e 44%.

O desenvolvimento da capacidade da área de contratações passa pela definição dos perfis profissionais desejados a todos os que atuam no processo de contratações e do quantitativo de integrantes necessários a cada etapa do processo. Para tal, são necessários mecanismos que desenvolvam a capacidade dos gestores e demais integrantes; definir a alocação de acordo com o perfil estabelecido; determinar o quantitativo de cada área; estabelecer critérios para avaliação de desempenho; definir procedimentos de transmissão de informações na sucessão de pessoal; política e plano de capacitação; treinamento; possuir mecanismos para atrair e reter colaboradores; etc. (TCU, 2020).

Os temas abordados nessas questões evidenciam práticas de governança pública (TCU, 2020) e requerem uma atenção especial das organizações no sentido de criar processos, perfis e critérios que façam parte do desenvolvimento de uma cultura organizacional nos mesmos.

Desse modo, diante dos resultados apresentados nesse constructo, verifica-se um bom nível de maturidade em capacitação e treinamento de servidores, contudo, contrapondo-se, são revelados percentuais negativos quando se trata de práticas de governança pública voltadas, em especial, a perfis e critérios de escolha de gestores na área de contratações.

Figura 27 - Análise exploratória constructo 11 (estruturas de incentivo na área de contratações).



Fonte: o autor (2022).

Estruturas de incentivo na área de contratações destacou-se como o constructo com o maior percentual de discordância nas respostas, como se observa nas questões 5 (custeio no campo acadêmico), 6 (reconhecimento de autoria intelectual), 4 (funções e cargos de confiança preenchidos preferencialmente por servidores efetivos), 3 (incentivos financeiros), 1 (mecanismos para atrair e reter colaboradores) e 2 (rotatividade na ocupação das funções), apresentando respectivamente 44%, 47%, 53%, 67%, 49% e 62% de discordância.

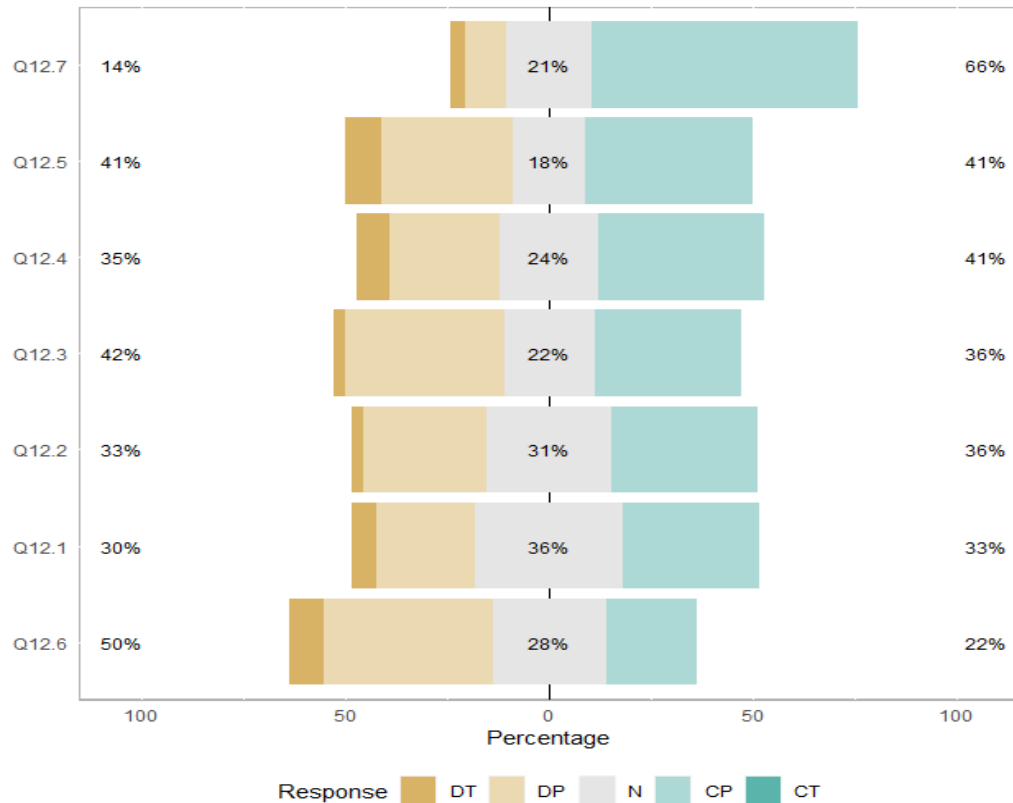
Travaglia e Sá (2017, p. 29) destacam que uma “estrutura de incentivos capaz de recompensar os resultados obtidos por altos níveis de desempenho e que possa induzir os agentes a alcançar os objetivos estabelecidos” pode ser uma opção para atenuar os conflitos de agência.

Definir diretrizes e benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento da liderança (TCU, 2020), por exemplo, são importantes ferramentas de estruturas de incentivo que buscam criar um ambiente propício à melhoria de desempenho dos atores envolvidos na área de contratações.

Dessa forma, esse é um ponto que demanda uma atenção especial das organizações pesquisadas e dos órgãos centrais do Estado, uma vez que os

resultados organizacionais são alcançados por pessoas e essas, sempre que motivadas por estruturas de incentivos, sejam financeiras ou não, tendem a obter melhor *performance* no desempenho de suas funções.

Figura 28 – Análise exploratória constructo 12 (avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados).



Fonte: o autor (2022).

Verifica-se no gráfico acima que as questões 5 (fluxo de monitoramento definido), 4 (feedback aos envolvidos), 3 (consolidação de análises e avaliações em relatórios gerenciais), 2 (avaliação do resultados das contratações), 1 (avaliação do macroprocesso de contratações), 6 (adoção de métricas objetivas para mensuração dos resultados e vinculação do pagamento ao desempenho), apresentaram percentuais de discordância significativos, na sequência 41%, 35%, 42%, 33%, 30%, 50%, sinalizando a necessidade de ajustes, desse ponto, no desenvolvimento da governança na área de contratações.

Como bem destacam Nascimento e Santos (2019), a análise e o diagnóstico das práticas executadas no âmbito das aquisições, merecem a atenção dos gestores, pois a percepção sobre como todo o macroprocesso é operado, permite a reunião de informações relevantes, que identificam o melhor caminho e momento em que as atividades devem ser desenvolvidas, além possibilitar a criação de indicadores que permitirão ações corretivas precocemente (LEONEZ, 2021).

Contratar e gerir com base em desempenho é uma prática positiva, pois foca em saídas, qualidade e resultados que podem vincular ao menos parte o pagamento de um fornecedor, as prorrogações ou as renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis (TCU, 2020).

O único ponto positivo do presente constructo foi a questão 7 (avaliação da necessidade que motivou a contratação e da vantajosidade para prorrogações contratuais) com uma percentual de concordância de 66%.

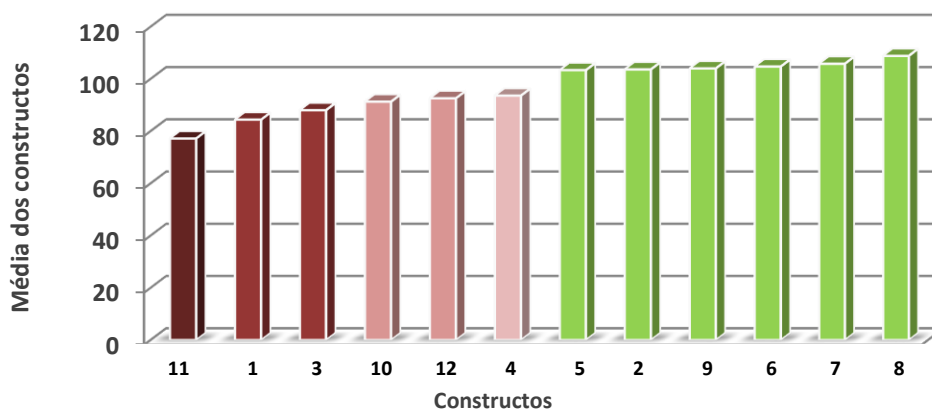
Esse expressivo percentual de concordância provavelmente se deu, devido ao fato de a avaliação e a justificativa da necessidade da contratação, assim como a verificação se o mesmo permanece economicamente vantajoso para a administração pública serem uma exigência elencada na IN nº 05 de 2017.

A proposta de uma fase no ciclo de contratações para avaliação do processo e dos resultados, também capitaneada por Teixeira et al. (2015), à luz dos resultados apresentados no presente constructo, se mostrou necessária ao desenvolvimento da governança na área de contratações pelos argumentos já expostos.

De forma, esse tema merece uma atenção especial, dos órgãos centrais, no sentido de editar normativos que obriguem os órgãos e entidades licitantes a desenvolverem uma cultura de avaliação, de processos e resultados, com o objetivo de munir o gestor das informações necessárias ao bom desempenho da área de contratações, de forma a contribuir para o melhor aproveitamento do recurso público.

Apresenta-se no gráfico abaixo a contribuição de cada tema investigado para o desenvolvimento da área de contratações das organizações pesquisadas.

Figura 29 – gráfico da média dos constructos gerada pela da escala de variáveis aplicada.



Fonte: o autor (2022).

Esse gráfico de barras sintetiza os resultados apresentados na análise exploratória e possibilita uma visão geral em conjunto de todos os constructos.

É possível verificar que os constructos 8 (Gestão de Riscos na área de contratações), 7 (Transparência na área de contratações), 6 (*Compliance* na área de contratações), 9 (Controles internos na área de contratações), 2 (Estruturas na área de contratações) e 5 (Integridade e Ética na área de contratações), obtiveram médias aproximadas, com maior quantidade de concordância nas respostas, demonstrando um melhor nível de maturidade das organizações no tema.

Cabe ressaltar que os temas acima podem ter apresentado melhor desenvolvimento na área de contratações devido ao fato estarem contidos em normativas ou em documentos impositivos (*check-list*) de órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ).

Como exemplo, a gestão de risco, tema que apresentou maior desenvolvimento nas organizações pesquisadas, além de prevista em vários normativos, como na nova lei de licitações nº 14.133/2021; a lei 13.303/2013; a IN SEGES/MPDG nº05/2017 e IN SLTI nº 1/2019, vem sendo há muito tempo cobrada pelos tribunais de contas, em especial o TCU, pois representa um importante mecanismo para lidar com o futuro, suas incertezas e oportunidades nos processos de contratações públicas (SOUZA, 2020).

Já nos constructos 4 (Alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário), 12 (Avaliação, direcionamento e Monitoramento dos processos e dos resultados), 10 (Capacitação na área de contratações), 3 (Processos de trabalho na área de contratações), 1 (Apoio da alta administração na área de contratações) e 11 (Estruturas de incentivo na área de contratações) os órgãos pesquisados não obtiveram o mesmo resultado, em especial o constructo 11, com a pior média, sinalizando a necessidade de ações que busquem a melhoria de desempenho nos respectivos temas, de forma a aprimorar o desenvolvimento da governança na área de contratações.

Esse temas apresentaram pior desenvolvimento, possivelmente, em virtude de serem temas recentemente tratados na nova lei de licitações, como é o caso do alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário, ou serem temas que dependam exclusivamente do nível de maturidade da gestão implementada nos órgãos e entidades pesquisadas.

Foi realizada também a análise de *Cluster*, que identifica subperfis da

população estudada de acordo com a divisão possibilitada pelas variáveis. Essa análise estatística tem por objetivo classificar elementos semelhantes em um grupo e separar os diferentes. Dessa forma, as variáveis se relacionam positivamente ou negativamente, sem que exista uma dependência entre elas (SANTOS et al., 2022).

Para análise dos grupamentos de *cluster* foi utilizado o método estatístico multivariado denominado *K-Means*. Esse método classifica o conjunto de objetos em um número de categorias (*clusters*) previamente especificados. Assim, as organizações foram classificadas em 5 grupos: muito bom (cluster azul), bom (cluster verde), satisfatório (cluster amarelo), ruim (cluster laranja) e muito ruim (cluster vermelho). Essa mesma estratégia de classificação foi adotada em Chagas et al. (2021).

O critério utilizado pelo método K-Means consiste em minimizar a variabilidade dentro dos agrupamentos, expressa pela soma dos quadrados dos desvios entre as observações e o centroide do *cluster* em que as observações foram alocadas, através da equação abaixo (*within-group sum of squares - WSS*): (PESSANHA et al, 2014).

$$WSS = \sum_{k=1}^K \sum_{i \in cluster_k} \sum_{j=1}^p (x_{ij} - c_{kj})^2 \quad (2)$$

Dessa forma, em concordância com as variáveis, a análise de *Cluster* possibilitou a identificação de cinco grupos distintos (subperfis da população pesquisada), no qual as organizações agrupadas no *Cluster 1* responderam de forma positiva em maior número que os demais *Clusters*, conforme se verifica na tabela 8, na qual C1 = Constructo 1, e assim sucessivamente.

Essa análise possibilitou o agrupamento das organizações pesquisadas em subperfis, de acordo o nível de maturidade refletido pela média das respostas de cada constructo.

Tabela 8 - Análise de *Cluster* das variáveis de cada constructo do questionário.

Orgãos	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	Média	Cluster
5	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1
20	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1
38	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1
29	0,8571	0,9000	0,7857	0,8571	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,9375	0,6667	1,0000	0,9170	0,9170	1
39	1,0000	1,0000	0,5000	0,9286	0,8333	1,0000	1,0000	1,0000	0,8750	0,9375	0,8333	0,8571	0,8971	1
31	1,0000	1,0000	1,0000	0,9286	0,8333	0,7143	0,5556	1,0000	1,0000	1,0000	0,6667	1,0000	0,8915	1
26	0,5714	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,7857	0,7222	1,0000	1,0000	0,6875	0,7500	1,0000	0,8764	1
21	0,7143	0,8000	0,8571	0,9286	1,0000	1,0000	0,9444	1,0000	1,0000	0,9375	0,4167	0,6429	0,8535	1
11	1,0000	1,0000	-	0,4286	0,7778	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,8505	1
36	0,7143	1,0000	1,0000	0,8571	1,0000	0,8571	0,9444	1,0000	0,7500	0,9375	0,1667	0,9286	0,8463	1
2	0,7143	0,8000	0,8571	0,6429	0,9444	0,9286	1,0000	0,9000	1,0000	0,8750	0,5833	0,7857	0,8359	1
17	0,5714	0,8000	-	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,9375	0,6667	0,7143	0,8075	2
42	1,0000	1,0000	0,7143	0,9286	0,9444	1,0000	0,7778	0,6000	1,0000	0,3750	0,1667	0,8571	0,7803	2
33	0,5714	0,8000	0,7857	0,7143	1,0000	0,7143	0,5556	1,0000	1,0000	0,8750	0,4167	0,7143	0,7623	2
35	0,4286	0,5000	0,7143	0,5714	0,6667	0,9286	1,0000	1,0000	0,6250	0,7500	1,0000	0,5000	0,7237	2
37	0,4286	1,0000	0,1429	0,7143	0,6111	0,8571	0,8889	1,0000	0,5000	0,8750	0,6667	0,8571	0,7118	2
3	0,8571	0,9000	1,0000	0,8571	0,6667	1,0000	-	1,0000	1,0000	0,3750	0,2500	0,5714	0,7064	2
25	1,0000	0,9000	0,8571	1,0000	0,7778	1,0000	0,4444	0,8000	0,7500	0,5000	0,0833	0,3571	0,7058	2
12	0,7143	0,8000	0,8571	0,5714	0,8333	0,8571	0,7222	0,8000	0,7500	0,5625	0,5000	0,5000	0,7057	2
23	0,8571	0,7000	0,8571	0,4286	0,6667	0,8571	0,8889	1,0000	1,0000	0,3125	0,5000	0,2143	0,6902	2
7	0,7143	1,0000	0,5714	0,3571	0,7778	0,5000	0,8889	0,7000	0,8750	0,7500	0,0833	0,5000	0,6432	3
10	0,5714	0,5000	0,5714	0,2857	0,9444	1,0000	1,0000	0,6000	1,0000	0,1250	0,1667	0,8571	0,6352	3
16	0,7857	0,9000	0,5000	0,5000	0,8889	0,8571	0,4444	0,8000	0,8750	0,5000	0,0833	0,4286	0,6303	3
41	0,5714	1,0000	0,8571	0,5714	0,2778	0,8571	1,0000	0,6000	0,1250	0,5000	0,5833	0,5714	0,6262	3
34	0,9286	1,0000	0,5000	0,6429	0,8889	0,5714	0,6667	0,8000	0,5000	0,6250	0,1667	0,2143	0,6254	3
15	0,7857	0,7000	0,8571	0,8571	0,3889	0,6429	0,5000	0,9000	0,5000	0,6250	0,3333	0,3571	0,6206	3
27	0,2857	0,2000	0,0714	0,7143	0,8333	1,0000	0,3333	1,0000	1,0000	1,0000	0,5000	0,2857	0,6020	3
4	0,1429	1,0000	0,9286	0,9286	0,7222	0,3571	0,6111	0,3000	0,5000	0,7500	0,2500	0,7143	0,6004	3
8	0,7857	0,5000	0,5000	0,5000	1,0000	0,9286	0,7222	0,5000	0,5000	0,5625	0,5000	0,1429	0,5952	3
40	0,5714	0,4000	0,2857	0,8571	0,8333	0,7143	0,8889	0,9000	0,7500	0,2500	0,0833	0,5714	0,5921	3
1	0,7143	0,9000	0,5000	0,1429	0,7222	0,7143	0,7222	-	0,3750	0,8750	0,6667	0,3571	0,5575	3
18	0,7143	0,3000	0,4286	0,6429	0,6111	0,7857	0,6667	0,7000	-	0,4375	0,4167	0,5714	0,5229	3
32	0,8571	0,2000	0,1429	0,2857	0,5000	0,3571	0,7778	0,5000	0,8750	0,6250	0,3333	0,2143	0,4724	4
30	0,2143	1,0000	0,4286	0,0714	0,5000	-	1,0000	0,8000	0,1250	0,1875	0,0833	0,9286	0,4449	4
28	-	1,0000	-	0,4286	0,5556	0,7143	1,0000	0,5000	0,2500	0,2500	0,0833	0,5000	0,4401	4
24	0,1429	0,5000	0,4286	0,3571	0,6667	0,5714	0,5000	0,7000	0,7500	0,1250	-	0,2143	0,4130	4
22	0,2857	0,4000	-	0,2857	0,6667	0,7857	0,2222	0,4000	0,5000	0,1250	0,0833	0,7143	0,3724	4
13	0,2857	0,4000	0,2143	0,3571	0,7778	0,2857	0,5000	0,1000	0,5000	0,3125	0,5000	0,2143	0,3706	4
9	0,2857	0,4000	0,1429	0,1429	0,2222	-	1,0000	1,0000	0,2500	-	-	0,8571	0,3584	4
6	0,2857	-	0,1429	0,2143	0,1111	0,6429	0,8889	-	0,2500	-	0,1667	0,5714	0,2728	5
14	0,2857	0,4000	-	0,2857	0,2222	0,5714	0,3333	-	0,5000	0,1250	-	-	0,2270	5
19	0,1429	0,2000	-	-	-	-	0,7778	-	0,2500	-	0,1667	-	0,1281	5

Fonte: o autor (2022).

As organizações agrupadas nos *Cluster* 1 apresentam o nível de maturidade em governança na área de contratações maior que as do *cluster* 5, servindo inclusive de benchmark para essas.

Esse agrupamento permitirá que a Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro – SUBLOG promova ações específicas e direcionadas de acordo com a média das respostas de cada constructo, otimizando tempo e recurso nas ações de desenvolvimento dessa organizações.

Através das variáveis empregadas verificou-se um alto grau de qualidade para análise, pois as mesmas apresentaram diferenças significativas entre os cinco *clusters*, conforme se observa abaixo.

Tabela 9 – Análise de Cluster da média das variáveis de cada constructo.

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12
Cluster 1	0,8701	0,9545	0,8182	0,8701	0,9444	0,9351	0,9242	0,9909	0,9659	0,9375	0,7348	0,9286
Cluster 2	0,7143	0,8222	0,6587	0,7540	0,7963	0,9127	0,6975	0,9111	0,8472	0,6181	0,4722	0,5873
Cluster 3	0,6310	0,7000	0,5476	0,5833	0,7407	0,7440	0,7037	0,6500	0,5833	0,5833	0,3194	0,4643
Cluster 4	0,2959	0,5571	0,1939	0,2755	0,5556	0,3878	0,7143	0,5714	0,4643	0,2321	0,1548	0,5204
Cluster 5	0,2381	0,2000	0,0476	0,1667	0,1111	0,4048	0,6667	-	0,3333	0,0417	0,1111	0,1905

Fonte: o autor (2022).

Verifica-se, na tabela acima, que o *cluster 1*, em cor azul, apresentou um ótimo desempenho em quase todos os 12 constructos, com médias acima de 0,8182, a exceção do constructo 11, estruturas de incentivo na área de contratações, cuja a média do constructo ficou em 0,7348. Assim, dos 12 temas pesquisados, esse é o único que exigirá uma atenção especial a ser aprimorado nas organizações constantes do referido agrupamento.

O *cluster 2*, em cor verde, obteve médias elevadas, acima de 0,8222, em 4 constructos, são eles: estruturas na área de contratações; *compliance* na área de contratações; gestão de riscos na área de contratações; e controles internos na área de contratações. Contudo, apresentou necessidade de melhoria em 5 constructos, cuja a média foi igual ou inferior a 0,6975, são eles: processos de trabalho na área de contratações; transparência na área de contratações; capacitação na área de contratações; estruturas de incentivo na área de contratações; avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados.

Cabe destacar que o desempenho mediano em processos de trabalho na área de contratações; Transparência na área de contratações; e Capacitação na área de contratações é preocupante, uma vez que esses não são temas novos ao desenvolvimento da área de contratações. Desse forma, para esse agrupamento, aponta-se a necessidade de ações de desenvolvimento nos temas identificados, em especial nesse últimos.

O *cluster 3* apresentou apenas 3 constructos com médias acima de 0,7037, são eles: integridade e ética na área de contratações; *compliance* na área de contratações; transparência na área de contratações. Os demais constructos apresentaram médias abaixo de 0,6500, chegando a 0,3194 em estruturas de incentivos na área de contratações. Verifica na tabela 08, esse agrupamento é o que contém o maior número de organizações pesquisadas, fato esse, que provavelmente exigirá mais dos órgãos centrais do Estado para seu desenvolvimento.

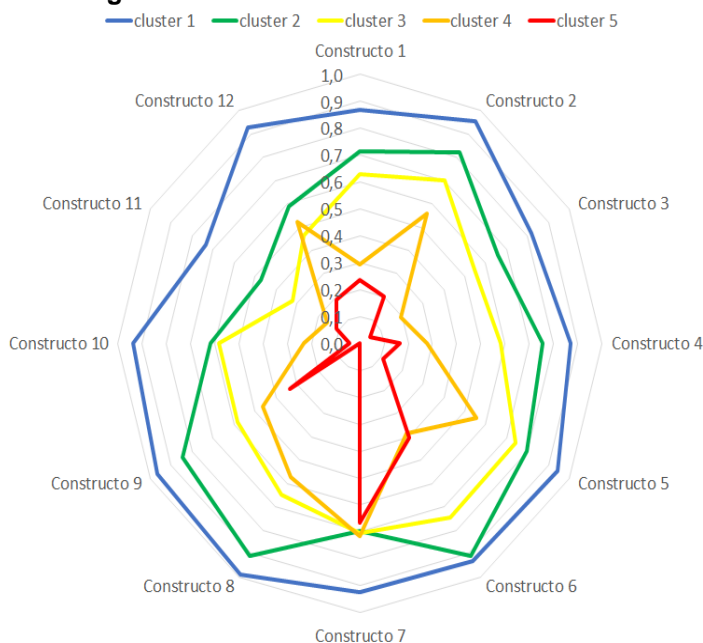
No *cluster 4* verifica-se apenas um tema com média acima de 0,7, transparência na área de contratações. Todos os demais constructos apresentaram

médias abaixo de 0,5714. O resultado apresentado por esse agrupamento, que contém 7 organizações, demonstra um baixo nível de desenvolvimento da área de contratações, exigindo-se ações mais incisivas, por parte dos órgãos centrais do Estado, capazes de corrigir e direcionar os rumos dessas organizações no caminho do desenvolvimento da governança das contratações. Esse agrupamento pode utilizar como referência (benchmarking) as organizações que apresentaram melhor desenvolvimento nos temas analisados e entender seus modelos de governança e gestão, com o objetivo de melhorar a sua performance na área de contratações.

Já o *cluster 5*, que contém apenas 3 organizações, revelou resultados preocupantes, uma vez que apresentou uma única média com 0,6667, transparência na área de contratações, tendo sido todas as demais abaixo de 0,476. Essas organizações revelaram um baixíssimo nível de desenvolvimento na área de contratações, a demandar ações mais enérgicas e urgentes, como o objetivo de além de corrigir o rumo das organizações na área de contratações, prevenir a ocorrência de eventos negativos à imagem dessas organizações e do próprio Estado do Rio de Janeiro.

Apresenta-se o gráfico radar da análise de cluster da média das variáveis de cada constructo exibida na tabela 9 para melhor visualização dos agrupamentos.

Figura 30 – Gráfico radar da análise de *Cluster*.



Constructos

1. Apoio da alta administração na área de contratações;
2. Estruturas na área de contratações;
3. Processos de trabalho na área de contratações;
4. Alinhamento das contratações ao planejamento; estratégico e orçamentário;
5. Integridade e Ética na área de contratações;
6. *Compliance* na área de contratações;
7. Transparência na área de contratações;
8. Gestão de riscos na área de contratações;
9. Controles internos na área de contratações;
10. Capacitação na área de contratações;
11. Estruturas de incentivo na área de contratações;
12. Avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados.

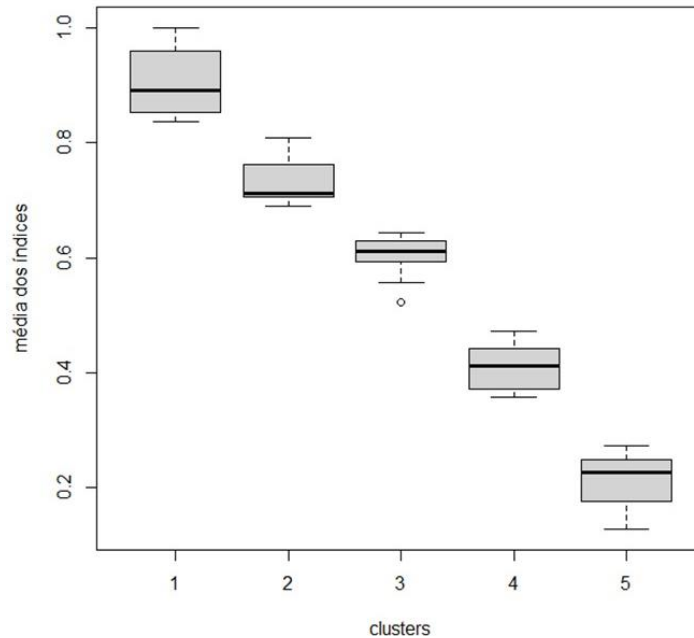
Fonte: o autor (2022).

Através do gráfico radar acima é possível visualizar a posição destacada e bem definida da média de cada constructo nos *clusters*, demonstrando que o agrupamento das organizações nos subperfis foi devidamente realizada pela análise

de *cluster*.

A figura abaixo, contendo o Boxplot da Média dos índices de *cluster* do questionário, corrobora com o gráfico radar apresentado acima, sendo também possível observar a média, a dispersão e a distribuição dos *clusters*.

Figura 31 – Boxplot da Média dos índices de *cluster* do questionário.



Fonte: o autor.

Dessa forma, as análises realizadas identificaram fragilidades e pontos fortes da área de contratações das organizações do Estado do Rio de Janeiro, possibilitando o direcionamento de ações destinadas ao aprimoramento dessas áreas, de forma a aumentar o nível maturidade da governança pública estabelecias nessas instituições.

Uma vez realizada a descrição e discussão dos resultados passa-se a apresentação das considerações finais sobre o presente trabalho na seção seguinte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi abordada nesta dissertação a temática da Governança nas Contratações Públicas com o objetivo de Avaliar, na visão dos gestores públicos da área de contratações, a governança nas contratações dos Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro.

A questão que norteou o presente estudo consiste em: **Como os gestores públicos avaliam a governança nas contratações nos órgãos entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro prevista na nova lei de licitações?**

Embasado nesse problema de pesquisa iniciou-se uma investigação teórica sobre os temas Governança Pública e Contratações Públicas a fim de que fossem reunidos os subsídios necessários à análise da nova lei de licitações à luz da governança das contratações e à discussão dos resultados obtidos com a pesquisa de campo aplicada. Com isso atingiu-se o primeiro e o segundo objetivo específico do trabalho.

Constatou-se, na construção do referencial teórico, que o termo governança adquiriu, ao longo dos tempos, um significado polissêmico, dessa forma não há um conceito único de governança pública, havendo na verdade diferentes perspectivas. Com isso fez-se necessário esclarecer os diferentes pontos de partida, visões teóricas, níveis e dimensões da governança, desenvolvidas pelos principais autores que tratam do assunto.

Verificou-se que as contratações públicas destacam-se pelo seu valor estratégico nas organizações públicas e que o processo de contratações públicas possui grande relevância no cenário econômico nacional, tendo em vista o grande poder de compras do setor público e do potencial de desenvolvimento econômico de regiões e setores, sendo mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalecesse empresas e seu fluxo de caixa, possibilitando estabilidade para sustentar seu crescimento.

Relevante contribuição acadêmica do trabalho foi o estabelecimento de um macroprocesso de contratações públicas, baseado na literatura pesquisada, no qual a lógica é norteada pelos ensinamentos provenientes do ciclo PDCA e da gestão de projetos, cuja didática, buscou facilitar a compreensão e está diretamente

relacionada ao atingimento de propósitos e finalidades específicos, contribuindo com o desenvolvimento da governança nas contratações das organizações públicas.

A pesquisa de campo realizada, com o objetivo de investigar os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro no que se refere à governança das contratações públicas, produziu um diagnóstico de desenvolvimento da governança nas contratações dessas organizações em doze constructos, cujos temas foram debatidos no referencial teórico. Com isso atingiu-se o terceiro e o quarto objetivos específicos do trabalho.

A pesquisa de campo realizada foi possível em virtude do nível de compreensão do tema governança das contratações, por parte dos integrantes da Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro, que, ao serem contatados para apresentação da proposta de pesquisa, demonstraram total interesse e acenaram positivamente para a sua aplicação, dando todo suporte e atenção, destaque extremamente positivo, em especial pela época de aplicação da mesma, mês de Dezembro (2021), período de encerramentos importantes para a administração pública e de projeção de trabalhos para o exercício seguinte.

No tocante a taxa de retorno da pesquisa aplicada (55.26%), levando-se em consideração tratar-se de uma pesquisa acadêmica cuja participação era facultativa, não sendo ela uma imposição decorrente da hierarquia administrativa; realizada pela primeira vez no Estado do Rio de Janeiro, não havendo também registro de pesquisas assim em outros entes da Federação; em dezembro, mês de encerramento fiscal, de planejamento das organizações para o ano seguinte, etc.; os diferentes níveis de maturidade das organizações que compõem o extenso Estado entendeu-se como satisfatória a referida taxa de retorno, pois possibilitou a análise de mais da metade do universo identificado, servindo ao propósito e ao alcance do terceiro e o quarto objetivos específicos do trabalho.

Pode-se afirmar, com base nos resultados apresentados pelas análises realizadas, que a pleno desenvolvimento da governança nas contratações e a consequente aplicabilidade plena da nova lei de licitações será um grande desafio para as organizações pesquisadas em maior ou menor escala, a depender o nível de maturidade resultante do desenvolvimento de cada uma delas.

A média dos constructos gerada pela escala de variáveis aplicada identificou os temas com melhor desenvolvimento nas organizações pesquisadas (gestão de riscos, transparência, e *compliance* na área de contratações) e aqueles que

demandarão um maior direcionamento de ações em virtude do ainda baixo nível de amadurecimento organizacional (Estruturas de incentivo, apoio da alta administração e processos de trabalho na área de contratações).

Constata-se que as organizações públicas demonstraram pouco conhecimento sobre o poder das estruturas de incentivo, propulsoras do aumento de desempenho, a gerar eficiência, eficácia e efetividade da gestão, essencial ao poder público. Demonstra-se necessária a criação de estruturas que propiciem a motivação nos atores envolvidos na área de contratações públicas.

O apoio da alta administração continuou a demonstrar ser um fator crítico e fundamental ao desenvolvimento da governança pública, também na área de contratações, em especial quanto ao efetivo necessário e capacitado, fato esse a demandar uma reflexão no momento da indicação e investidura de gestores nas instituições públicas, exigindo-se o estabelecimento de parâmetros mínimos e desejáveis daqueles que compõem a alta administração das organizações públicas no desempenho e na propositura de políticas públicas.

Verifica-se que os processos de trabalho na área de contratações carecem de normativas que definam a atuação de seus atores nas fases que compõem o macroprocesso de contratações, em especial no planejamento das contratações, na qual se faz as importantes análises de alinhamento estratégico e orçamentário das contratações, cujos produtos, PCA e POD são enviados ao poder executivo para conhecimento e publicidade, assim como servirão de base para as ações governamentais, em especial a elaboração do seu próprio orçamento e distribuição de recursos às instituições que a integram.

Os temas relacionados à capacitação na área de contratações; à avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados; e ao alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário demonstraram ser temas com níveis de maturidade também incipientes nas organizações. Contudo, esses são temas relevantes ao desenvolvimento da governança nas contratações, sendo necessário esse avanço, pois a nova lei de licitações está a pouco para sua plenitude e revogação da Lei Federal 8.666 de 1993.

Os demais temas investigados, em especial a gestão de riscos; transparência; e *compliance* na área de contratações demonstraram que a área de contratações ao longo dos anos foi capaz de amadurecer em certas áreas, sendo esse um fato positivo para as organizações investigadas, contudo é necessário que

as organizações se indagam sempre como podem melhorar seu desempenho institucional, em particular na área de contratações.

A análise de *Cluster* realizada possibilitou o agrupamento das organizações pesquisadas em subperfis, de acordo com o respectivo nível de maturidade refletido pela média das respostas de cada constructo. As organizações agrupadas no *Cluster 1* apresentam o nível de maturidade em governança na área de contratações maior que as do *cluster 5*, servindo inclusive de benchmark para essas.

Esse agrupamento permitirá que se promovam ações direcionadas às organizações, de acordo com o nível de maturidade de cada uma delas, otimizando tempo e sendo específica quanto aos temas mais necessários ao desenvolvimento de cada uma delas mesmas.

Com base nos resultados apresentados, recomenda-se que a Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro - SUBLOG promova ações, destinadas a todos os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, nas doze áreas temáticas pesquisadas, com o objetivo de aumentar o nível de desenvolvimento das organizações na governança das contratações.

Essas ações contribuirão para o desenvolvimento da área de contratações públicas, indispensável à promoção de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades e dos anseios da sociedade, qualificando a entrega pública, ao elevá-las a um nível estratégico, gerando economia de recursos, ao qualificar o gasto público, além de fomentar e transmitir segurança ao cenário econômico do Estado do Rio de Janeiro.

Com isso agrega-se a presente pesquisa um ganho social, uma vez que, quanto maior nível de maturidade as organizações públicas alcançarem, melhor será a utilização dos recursos públicos, menores os riscos de fraude e corrupção, potencializando a atuação do poder público frente à sociedade no cumprimento do seu dever constitucional.

A presente pesquisa é pioneira na investigação do universo de órgãos e entidades licitantes de um Estado da Federação frente às inovações e imposições trazidas pela nova lei de licitações, Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021 e possibilitará que o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da sua Subsecretaria de Logística, promova ações de desenvolvimento da governança das contratações públicas em seus órgãos e entidades, assim como servirá de base

para outros Entes Federativos que também desejam investigar seus órgãos e entidades nessa área.

Como sugestão para trabalhos futuros, indica-se a realização de um comparativo entre as organizações de cada *cluster* para que se busquem indicativos e características que permitem o desenvolvimento da governança nas contratações em determinadas organizações e outras não, com o objetivo de entender qual a dificuldade que esses órgãos possuem.

Sugere-se o aprofundamento teórico dos temas categorizados na pesquisa de campo aplicada com o objetivo de identificar o diferencial dos mesmos, a favorecer ou dificultar o desenvolvimento da governança nas contratações.

Indica-se ainda a realização de uma nova pesquisa de campo, após a realização das futuras ações a serem estabelecidas pela Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro para o desenvolvimento da governança nas contratações no Estado, com posterior reaplicação do questionário de pesquisa, a fim de mensurar a eficácia das ações e a evolução das organizações pesquisadas.

Diante do que foi apresentado, os objetivos do trabalho foram alcançados, conforme exposto acima, e confia-se que o mesmo contribuirá para o desenvolvimento da governança na área de contratações das organizações do Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D.; SANTOS, M. A. R. dos; COSTA, A. F. B. Aplicação do coeficiente alfa de Cronbach nos resultados de um questionário para avaliação de desempenho da saúde pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 30., 2010, São Paulo. **Anais...** São Carlo, SP: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2010. p. 1-12.

ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L. de.; LAPA, L. R. G. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2.ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 302p.

ALVES, K. R. B. **O Estudo Técnico Preliminar como ferramenta de gestão no planejamento das contratações de materiais operacionais do CBMDF**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos para Oficiais) - Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Brasília, 2021.

ALVES, G. K.; NUNES, R. da S. Avaliação da Gestão dos Processos de Compras: Um Comparativo entre as Universidades Públicas Catarinenses. In: SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR, 3., 2017, Florianópolis. **Anais...** Santa Catarina: UFSC, Set. 2017. 16p. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/179379/101_00696%20-%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15. Set. 2021.

ANGELINI, F.; CANDELA, G.; CASTELLANI, M. **Governance efficiency with and without government**. Springer-Verlag GmbH Germany, part of Springer Nature. *Social Choice and Welfare*. 2019. 18p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335669216_Governance_efficiency_with_and_without_government. Acesso em: 17 ago. 2021.

ANSELL, C.; TORFING, J. **Handbook on Theories of Governance**. Published by Edward Elgar Publishing Limited. 2016. 592 p.

BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey**, Ed. UFMG. Belo Horizonte. 1999.

BAPTISTA, V. F. **A governança pública como antigovernança**. Revista Espaço Acadêmico, v. 17, n. 194, p. 122-134, 6 jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/34106>. Acesso em 06 ago. 2021.

BARRAL, D. de A. O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Enap, 2016. 117 p.

BECK CKAGNAZAROFF, I. A relação entre gestão de política pública e governança. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 4, n. 72-78, p. 345-359, 16 out. 2017. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/79>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BEVIR, M. **Governance**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012. 132 p.

BITTENCOURT, S. **Nova lei de licitações passo a passo: comentando, artigo por artigo, a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**- Belo Horizonte: Fórum, 2021. 982p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Portal da Transparência. Licitações com contratação realizada**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2021>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/d01-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 – **Lei de acesso à informação**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 06 ago. 2021 apud

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 28 abr. 2021.

BRASIL. **GPGP - Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República - Governo Federal. 2018. 86 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em 07 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, DF, 2021. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 28 abr. 2021.

BRASIL. Rede Governança Brasil - RGB. **Código de boas práticas em governança pública**. 1ª ed. Brasília: Comitê governança na prática, 2021. 119p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Indicadores da Governança Organizacional e Gestão Pública**. Governança pública 2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em 20 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Relatório de Acompanhamento TC 011.574/2021-6 – Fiscalização 104/2021**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em 14 out. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001. **Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-outras-instituicoes/>. Acesso em 26 mai. 2021.

BRITO, I. **Governança em contratações públicas**: a transformação passa pelos meios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 17 ago. 2021.

BUTA, B. O.; Teixeira, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**. NPGA, Escola de Administração Universidade Federal da Bahia. 2020. P. 370-395. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CAMARÃO, T. **A nova lei de licitações: avanços ou mais do mesmo?** Observatório da nova lei de licitações. Abr. 2021. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/05/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CAMILO, S. P. O.; MANENTI, R. V. A.; YAMAGUCHI, C. K. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20. Edição Especial. p. 8-

23, Dezembro. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20nespp8>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CARDOSO, L. O.; ALVES, P. R. - **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF. Ed. Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 17 de setembro de 2021. [E-book].

CASTRO, R. P. A. de; ZILLOTTO, M. M. **Compliance nas contratações públicas: exigências e critério normativos**. 2. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 195 p.

CAVALIERI, D. V. G. Governança e *compliance* como vetores de condução de uma nova administração pública. In: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (coord). **Aspectos controversos do compliance na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 77-92.

CHAGAS, C. A. S.; SANTOS, W. J. L.; PESSANHA, J. F. M.; DUQUE, A.P.O. Diagnóstico da Harmonização das Estruturas de Controle Interno da Marinha do Brasil com a Abordagem COSO. **Acanto em Revista**, v. 1, p. 116, 2019.

CHAGAS, C. A. S.; CARDOSO, I. L. S.; PESSANHA, J. F. M. **A Percepção dos Gestores Públicos das Unidades Gestoras sobre o Desempenho da Gestão Contábil na Marinha do Brasil por Meio de Técnicas Estatísticas Multivariadas**. Pensar Contábil, v. 23, p. 14, 2021.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1996. 3 p.

COSTA, A. F. da; ANDRIOLI, G. A.; BRAGA, C. R. A. **Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas**. Revista do TCU 139. Publicação mai. 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CRUZ, E. C.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. M. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. **Revista de Gestão e Projetos**. 2020. set/dez. p. 94-116. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/18475>. Acesso em: 15 set. 2021.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 229 p.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-416. 1997.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019.

FERNANDES, J. A. C. **Framework de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Natal, RN, 2021.

FERREIRA, C. A. **A governança nas contratações públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. 216p.

FERRER, F. **Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras**. Brasília, DF: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Abr. 2013. 17 p. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/005-OS-DESAFIOS-DO-SETOR-PUBLICO-PARA-CONSTRUIR-UM-NOVO-MODELO-DE-COMPRAS.pdf>. Acesso em: 15/09/2017.

GASPAR, I. A.; SHIMOYA, A. Avaliação da confiabilidade de uma pesquisa utilizando o coeficiente alfa de cronbach. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2017, Catalão. **Anais [...]**. Goiás: Universidade Federal de Goiás, 2017. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1012/o/ISAAC_DE_ABREU_GASPAR_2_-_email.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

GIOVANINI, W. Mecanismo de Integridade ou arma para proteção? In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 531p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2017. 129p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008. 200p.

GREENACRE, M. From simple to multiple correspondence analysis, in GREENACRE; MICHAEL; BLASIU; JÖRG. **Multiple Correspondence Analysis and Related Methods**. Boca Raton: Chapman & Hall, 2006.

HAYES, B. E. **Measuring Customer Satisfaction: Survey design, use, and statistical analysis methods**. Milwaukee, Wisconsin: ASQC Quality Press, 1998. *Apud* ALMEIDA, D.; SANTOS, M. A. R. dos; COSTA, A. F. B. Aplicação do coeficiente alfa de Cronbach nos resultados de um questionário para avaliação de desempenho da saúde pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 30., 2010, São Carlo. **Anais...** São Carlo, SP: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2010. p. 1-12.

HENNIGEN, M. R. J. **Governança e Gestão em Aquisições: A proposição de um modelo para uma universidade pública brasileira**. 2018. Dissertação (Mestrado) -

Programa de PósGraduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2018.

HORA, H. R. M.; MONTEIRO, G. T. R.; ARICA, J. Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. **Produto & Produção**, v.11, n.2, p.85-103, 2010.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo, SP. 2015.

IENOVAN; A. A. The Impact of Public Governance on Corruption. Ovidius University Annals, **Economic Sciences Series**, Ovidius University of Constantza, Faculty of Economic Sciences, vol.0, n.2, dez. 2018. p. 263-267. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ovi/oviste/vxviii2018i2p263-267.html>. Acesso em: 07 ago. 2021.

IFAC. International Fedarations of Accountants; CIPFA. The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy. **International Framework: Good Governance in the Public Sector: Supplement**. *New York, IFAC, July 2014*. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-supplement-IFAC-CIPFA-June-2014.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2021.

JACOBY, J.; MICHAEL S. M. Three-Point Likert Scales Are Good Enough. **Journal of Marketing Research**,v. 7, 1971, p. 495-500.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 182p.

JUNIOR E.V. de A.; LEÃO P.R.C.; PAPALEO A.S.; KONDO E.K.; Análise de fatores críticos de sucesso em projetos da administração pública. **Revista eletrônica gestão & saúde**. ed. esp. 19 dez. 2014; p. 3290-3312. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/2473>. Acesso em 28 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Quando a lei 14.133/2021 adquirirá eficácia?** Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 170, abril de 2021, disponível em <http://www.justen.com.br>. Acesso em 15 ago. 2021.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479- 499, maio/jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2021.

KOOIMAN, J. (Ed.) Modern governance government-society interactions. London: Sage, 1993. Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction. *In: PIERRE, Jon (Org.). Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 138-164 apud* MATIAS-PEREIRA, J. **Administração**

pública: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 301p.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data. **Biometrics**, v. 33, n. 1, 1977. p. 159-174.

LEBART, L.; MORINEAU, A.; PIRON, M. **Statistique Exploratoire Multidimensionnelle**, 3.ed. Paris: Dunod, 2004.

LEONEZ, A. **A lei nº 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual.** Portal L&C – Licitações e Contratos. 2021. 12 p. Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em: 15 set. 2021.

LEONEZ, A. **Aspectos relevantes sobre a aplicabilidade do PCA.** Solicita. 2020. 12p. Disponível em: https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17210&n=undefined. Acesso em: 15 set. 2021.

LÖFFER, E. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LOVATO, R. P. Instrumentos de combate e prevenção à corrupção na administração pública sob a perspectiva gerencial. In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento.** 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 415-443.

MÁRCIA NÉA, O. P. C.; ODERLENE, V. de O. C. **Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira Administração Pública e Gestão Social.** vol. 11, núm. 2, 2019. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3515/351558326007/351558326007.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MARTINS, H. F; MOTA, J. P.; MARINI, C.; Business models in the public domain: the public governance canvas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, n. 1, Rio de Janeiro. Jan./Mar. 2019. p. 49-67. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/67893/74424>. Acesso em: 08 ago.2021.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** Ed. Atlas. São Paulo, 2007. 225p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 266p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2016. 373 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 301p.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016. 968 p.

MIN, N.; LEE, K.; YANG, K. Multidimensional Publicness and Collaboration for Community Benefits: the case of u.s. hospitals. **Public Administration Review**, [s.l.], p. 1-10, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/puar.13166>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégias**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. tradução: RIBEIRIO, L. B. revisão técnica: ROSSI, C. A. V. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 392 p.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p.

NASCIMENTO, R.N.O.; SANTOS, L.G. Gestão de compras no serviço público: um estudo de caso em uma universidade federal potiguar. *Empírica BR - Revista Brasileira de gestão negócio e tecnologia da informação*. abr. 2019. p. 229-249. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7552>. Acesso em 15 set. 2021.

NASCIMENTO, J. O. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 415-443.

NEVES, M. Y.; MOREÍ, R. P. O. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. 1, 2020. P. 171-205. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3937>. Acesso em: 22 set. 2021.

NEVES, L. T.; PESSANHA, J. F. M.; SANTOS, N. M. G. Uso combinado de técnicas estatísticas multivariadas no desenvolvimento de indicadores de satisfação dos clientes de uma rede hospitalar. **Pesquisa Naval (SDM)**, v. 1, p. 12-25, 2013.

NOHARA, I. P. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord.) **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 399-414.

OCDE (2015), **Recommendation of the Council on Public Procurement**, OECD/LEGAL/0411. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>. Acesso em 29 abr. 2021.

OCDE (2017), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**, 2017. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em 20/04/2021. apud BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

OCDE (2018). **Draft Policy Framework on Sound Public Governance**. Versão preliminar. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>. Acesso em: 20/04/2021.

OCDE (2020), **Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020-13130fbb-en.htm>. Acesso em 20/04/2021.

OCDE (2020), **Quadro de Políticas sobre Governança Pública Sadia: Características Básicas de Governos que Funcionam Bem, Publicação da OCDE**, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance_c03e01b3-en?_ga=2.58710634.1792022104.1621016160-445724394.1621016160. Acesso em 20/04/2021.

ONU. The United Nations. **World Public Sector Report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015. Apud BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

OSTROM, E. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005. 375 p. Apud Ansell; Torfing, 2016. p. 21.

PAIM TERRA, A. C. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **ENAP**, 2018. 22p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 16 ago. 2021.

PALUDO, A. V. **Administração Pública**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. 653 p.

PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. 160 p.

PATROCÍNIO, T. T. **A importância do Termo de Referência para o sucesso das licitações**. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de

Carvalho, 2018. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2544/1/A%20import%C3%A2ncia%20do%20Termo%20de%20Refer%C3%A2ncia%20para%20o%20sucesso%20das%20licita%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Das responsabilidades de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação**. 2.ed. São Paulo: NDJ, 2014. 501p.

PESSANHA, J. F. M.; XAVIER, V. L.; DO AMARAL, M. R. dos S.; LAURENCEL, L. da C. Construindo tipologias de curvas de carga com o programa r. **Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 29–54, 2014. Disponível em: <https://www.podesenvolvimento.org.br/podesenvolvimento/article/view/310>. Acesso em: 11 fev. 2022.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 4 de 07 de jan. 2015. **Código de Processo Administrativo**. Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/66041468/details/maximized>. Acesso em: 29 Abr. 2021.

PRIVANTU, D. Efficiency and transparency of the governance of public institutions. **Annals of Faculty of Economics**, University of Oradea, Faculty of Economics, v. 1, n.2, dez. 2020, p. 109-115. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ora/journal/v1y2020i2p109-115.html>. Acesso em 17 ago. 2021.

MENDES, R. G. **O Processo de Contratação Pública: Fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. 471p.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, 1996. p. 652-667.

RHODES, R. A. W. Governance and public administration. In: *PIERRE, Jon (Org.). Debating governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 54-90 *apud* MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 301p.

RIBEIRO FILHO, C. A. S; LEMOS, J.E.S; RIBEIRO, R.E.M; MOURA, K.B; FONSECA, A.R.N; MONTEIRO, L.F.S. Public procurement and planning: a strategic relationship that underlies the effectiveness of Federal Institutes of Education (IFE). **Research, Society and Development**, v. 9, n.7, p. 1-17, 2020. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo3003365-compras-p%C3%BAblicas-e-planejamento-rela%C3%A7%C3%A3o-estrat%C3%A9gica-alicer%C3%A7ante-da-efetividade-dos-institutos-federais-de-ensino-ife. Acesso em: 15 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual nº 42.092, de 27 de outubro de 2009. **Institui o Sistema Logístico do Estado do Rio de Janeiro – SISLOG e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/z.htm>. Acesso em: 05 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual nº 46.050 de 26 de julho de 2017. **Cria, sem**

umento de despesa, a Rede Logística do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro - REDELOG, e dá outras providências. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/docs/Legislacoes/2017/Decreto%20n%C2%BA%2046.050,%20de%2026%20de%20julho%20de%202017.pdf. Acesso em: 05 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEPLAG nº 60 de 24 de junho de 2021. **Dispõe sobre o Plano de Contratação Anual – PCA.** Disponível em: https://www.compras.rj.gov.br/portal-siga-static/compras/documents/Resolucao_SEPLAG_n._60-2021_Plano_Anuual_Contratacoes.pdf. Acesso em: 05 out. 2021.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa. ISSN-e 1982-7814, v. 11, n. 1, 2011. p. 21-34.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos.** 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 293 p. *apud* CRUZ, E. C.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. M. **Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas:** estudo em uma Universidade Federal. *Revista de Gestão e Projetos.* 2020. set/dez. p. 94-116. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/18475>. Acesso em: 15 set. 2021.

SANTANA, J. E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais:** estratégias para suprimentos públicos. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. de. **Como combater a corrupção em licitações:** detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SANTOS, F. L. D.; CASTANHEIRA, J. S.; MOTA, M. S.; BRUM, A. N.; BARLEM, J. G. T.; PALOSKI, G. D. R. Perfil de usuarios de un servicio de estomaterapia: análisis de cluster. **Escola Anna Nery**, v 26, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ean/a/rtkktb6GVs4CCsZtDHvQXv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2022.

SANTOS JR., B. dos; PETIAN, A. Por uma cultura de integridade agora. In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord.). **compliance, gestão de riscos e combate à corrupção:** integridade para o desenvolvimento. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 167-176.

SHAVELSON, R.J. Biographical memoirs: Lee J. Cronbach. Washington, DC-USA: American **Philosophical Society**, v. 147, n. 4. p. 379-385, 2009 *apud* GASPAR, I. A.; SHIMOYA, A. Avaliação da confiabilidade de uma pesquisa utilizando o coeficiente alfa de cronbach. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2017, Catalão. **Anais [...]**. Góias: Universidade Federal de Goiás, 2017. Disponível

em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1012/o/ISAAC_DE_ABREU_GASPAR_2_-_email.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

SILVA, M. A. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, Brasília, Set/Dez, 2013. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/68/71>. Acesso em: 26 mai. 2021.

SILVA, C de N. S. da. **Critérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em instituições públicas**: uma análise na UFPA. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2019.

SOARES, A. R. **O processo de compras na Universidade Federal Rural de Pernambuco: o desafio na fase do planejamento de compras**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018. 135 folhas. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/34396>. Acesso em: 15 set. 2021.

SOUZA, A. C. de; ALEXANDRE, N. M. C.; GUIRARDELLO, E. de B. Propriedades psicométricas na avaliação de instrumentos: avaliação da confiabilidade e da validade. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 649-659, set. 2017. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742017000300649&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 16 fev. 2022.

SPINELLI, M. A importância das ouvidorias para os sistemas de integridade governamentais. In: ZENKNER, M.; CASTRO, R. P. A. de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 411p.

SOUZA, K. R. de. **Planejamento da contratação: Estudos técnicos preliminares e gerenciamento de riscos**. 3R Capacita. 2020. 33p. Disponível em: <https://3rcapacita.com.br/uploads/material.php?pdf=2020/02/aula-02-estudos-tecnicos-preliminares-gerenciamento-de-riscos.pdf>. Acesso em 16 ago. 2021.

SOUZA, C. de; STRUKER, D. R. **Controle interno**: qual o seu papel na governança e gestão das contratações públicas? XIX ciclo de estudos de controle público da administração municipal. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2019. Artigo IV. P. 43-58. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/Livro-texto%20XIX%20Ciclo_0%20%281%29.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

STOKER, G. Urban political Science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (ED). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109 apud MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 301p.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA. **Modelo das três linhas de defesa.** 2020. Disponível em: <https://iibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em 27 abr. 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 10 jul. 2021.

TEIXEIRA, H. J.; FILHO, L. P. P.; NASCIMENTO, F. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil.** Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-e-melhoria.pdf>. Acesso em 14 set. 2021.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, p. 22-53, 27 out. 2017. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/365>. Acesso em: 06 MAI. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Acórdão 2164/2021 - Plenário.** 15 set. 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2164/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 30 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Representação (REPR): RP 00820020190. Plenário. 09 out. 2019. Relator Augusto Nardes.** Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768178931/representacao-repr-rp-820020190/relatorio-768179059>. Acesso em: 22 set. 2021.

TRICKER, R. I. **International corporate governance: text readings and cases.** New York: Prentice Hall, 1994 apud MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 301p.

TRINDADE, L. L. **Análise da Eficiência dos Processos de Compras Públicas: Um Estudo de Caso na Universidade Federal de Itajubá.** Itajubá-MG, 2016. Disponível em: https://repositorio.unifei.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/440/dissertacao_trindade_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da união europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 18 dez. 2000. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em 26 mai.2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Governance for sustainable human development.** A UNDP policy document. New York: Oxford University Press 1997. 159 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília. Enap, 2019. 241 p.

WILLAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

VARESCHINI, J. M. L. Planejamento das contratações e a elaboração do termo de referência. **Revista JML de licitações e contratos**. v. 7, n. 29, p. 56–63, out./dez., 2013. Disponível em: http://www.jmleventos.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_1_6_01.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

ZENKNER, M.; CASTRO, R. P. A. de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 411p.