

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado

Simone Rodrigues da Costa

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO: Um  
estudo de caso da Prefeitura Municipal de Barbacena**

Belo Horizonte

2021

**Simone Rodrigues da Costa**

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO: Um  
estudo de caso da Prefeitura Municipal de Barbacena**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Rodrigues Cunha

Área de Concentração: Organização e estratégia

Linha de pesquisa: Relação de Poder e Dinâmica das Organizações

Belo Horizonte

2021

COSTA, Simone Rodrigues da.

C837g

Governança pública no processo de contratação: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Barbacena. Belo Horizonte: Centro Universitario Unihorizontes, 2021.  
126p.

Orientador: Dr. Gustavo Rodrigues Cunha

Dissertação (mestrado). Centro Universitario Unihorizontes. Programa de Pós-graduação em Administração.

1. Administração pública – processo de contratação - governança I. Simone Rodrigues da Costa II. Centro Universitario Unihorizontes - Programa de Pós-graduação em Administração. III. Título

CDD: 658.4012



Instituto Novos Horizontes de Ensino Superior e Pesquisa Ltda.  
Centro Universitário Unihorizontes  
Mestrado Acadêmico em Administração

**ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado Acadêmico em Administração** do(a) Senhor(a) **SIMONE RODRIGUES DA COSTA**, REGISTRO Nº. 727. No dia 23 de novembro de 2021, às 10:00 horas, reuniu-se no Centro Universitário Unihorizontes, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, para julgar o trabalho final intitulado **"GOVERNANÇA PÚBLICA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Barbacena"**, requisito parcial para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Estratégia, Inovação e Competitividade**. Abrindo a sessão, o(a) Senhor(a) Presidente da Comissão, **Prof. Dr. Gustavo Rodrigues Cunha** após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares da apresentação do Trabalho Final, passou a palavra ao(a) candidato(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do(a) candidato(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) candidato(a) e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final: **APROVADO**. O resultado final foi comunicado publicamente ao(a) candidato(a) pelo(a) Senhor(a) Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou o(a) presente ATA, que foi assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2021.

  
Prof. Dr. Gustavo Rodrigues Cunha  
Centro Universitário Unihorizontes

  
Prof.ª Dr.ª Helena Belintani Shigaki  
Centro Universitário Unihorizontes

  
Prof. Dr. Luiz Claudio de Lima  
FUNEC

# **DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE PORTUGUÊS**

## **DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Declaro ter procedido à revisão da dissertação de mestrado intitulada  
**GOVERNANÇA PÚBLICA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO: um estudo de  
caso da Prefeitura Municipal de Barbacena**

apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico Centro Unihorizontes

como requisito parcial para obtenção do título de

## **MESTRA EM ADMINISTRAÇÃO**

de autoria de

**SIMONE RODRIGUES DA COSTA**

contendo 126 páginas

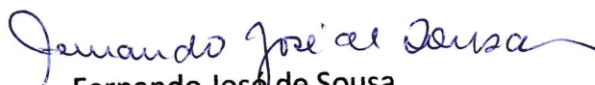
sob orientação de

**PROF. DR. GUSTAVO RODRIGUES CUNHA**

### **ITENS DA REVISÃO:**

- Correção gramatical
- Inteligibilidade do texto
- Adequação do vocabulário

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2021



Fernando José de Sousa

REVISOR

Registro: 20710, Livro LR-36 – Decreto nº 5786/2006, Processo 2758814/2014  
Licenciado em LETRAS  
Centro Universitário de Belo Horizonte  
UNI-BH

REVISADO

Sonho que se sonha só  
É só um sonho que se sonha só  
Mas sonho que se sonha junto é realidade  
Raul Seixas

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, causa primária de todas as coisas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Rodrigues Cunha, por apontar o Norte quando tudo parecia sem rumo. Sua paciência, confiança e segurança nos momentos cruciais foram determinantes para o alcance desse objetivo.

À Prefeitura Municipal de Barbacena na pessoa dos servidores responsáveis pelo processo de contratação do município, pelo apoio incondicional e atenção dada a esta pesquisa.

A todos os professores e funcionários do Centro Universitário Unihorizontes por acreditarem e incentivarem essa difícil tarefa.

Aos amigos e companheiros de curso que foram capazes de transformar momentos de desespero em incentivo.

Por fim, a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que este trabalho fosse realizado.

*“Não é possível resolvermos problemas utilizando a mesma mentalidade que os criou”*

Albert Einstein



## RESUMO

A sociedade brasileira anseia por uma gestão pública de qualidade, capaz de atender às necessidades coletivas de forma eficiente e sem desperdício dos recursos públicos. A governança pública é um requisito para uma gestão democrática. A ideia de uma Nova Gestão Pública surge como uma alternativa para destravar a máquina burocrática, considerada incapaz de prover os serviços de maneira eficiente devido à sua grande dimensão, ineficiência e altos custos. Nesta esteira a Administração Pública assume a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais dos cidadãos, que passam a ser entendidos, não apenas como contribuinte de impostos, mas principalmente, como clientes de seus serviços. Dentre os princípios postos pela Governança Pública encontramos a transparência, que também encontra respaldo na Constituição Federal, determinando, entre outras coisas, a forma como se dá o acesso aos usuários da informação. Atribui-se grande valor à informação, não só pela quantidade que é fornecida, mas pela sua utilidade e pela compreensão que o usuário tem da mesma. As informações disponibilizadas, além de compreensíveis aos usuários, devem ser capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas e garantindo, inclusive, o controle dos atos e a participação popular na gestão dos interesses públicos. Nesse contexto, o presente estudo teve como objetivo geral descrever e analisar as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pela Prefeitura de Barbacena, sob a ótica da Governança Pública. Através de pesquisa qualitativa, utilizou-se como fontes primárias, entrevistas semiestruturadas com os servidores municipais em suas respectivas áreas de atuação. O recurso metodológico utilizado foi a Análise de Conteúdo. Procedeu-se à verificação, descrição e identificação dos pontos fortes e fracos da gestão municipal. Observou-se que o processamento da contratação no município apresenta dificuldades como a falta de planejamento, monitoramento e gerenciamento do desenvolvimento dos processos de contratação. Por meio desta pesquisa, a administração pública do município de Barbacena/MG poderá, de acordo com suas necessidades, fazer adaptações em seu modelo de governança, adotando boas práticas de governança pública, visando uma administração pública transparente, eficiente e efetiva em benefício do cidadão, no que diz respeito à forma de realização das contratações.

**Palavras-Chave:** Governança Pública. Contratação. Gestão.

## **ABSTRACT**

Brazilian society yearns for a public management with quality, capable of providing general needs efficiently without wasting public resources. Public governance is a requirement for democratic management. The idea of a New Public Management appears as an alternative to unlock the bureaucratic machine, considered incapable of providing services efficiently due to its large dimension, inefficiency and high costs. In this way, the Public Administration assumes the responsibility for defending the social rights of citizens, not only as taxpayers, but mainly as clients of its services (Cepik, Canabarro, 2010). Among the principles established by Public Governance, we find transparency, which is also supported by the Federal Constitution (art. 37), determining, beyond other things, the way in which users can access information. This information should be understandable and useful to the users, also guarantee the control of acts and a popular participation in the public interests management. In this context, this study aimed to describe and analyze the dynamics of the hiring process developed by the Municipality of Barbacena, from the perspective of Public Governance. Through qualitative research, semi-structured interviews with municipal employees in their respective areas of activity were used as primary sources. The methodological resource used was Content Analysis. Verification, description and identification of strengths and weaknesses of municipal management were carried out. It was observed that the hiring process in the municipality presents difficulties such as the lack of planning, monitoring and management of the development. Through this research, the public administration of the city of Barbacena/MG will be able, according to its needs, to adapt its governance model, adopting good public governance practices, aiming at a transparent, efficient and effective public administration for the benefit of the citizen especially on the way the hiring is made.

Keywords: Public Governance. Hiring. Management

## RESUMEN

La sociedad brasileña anhela una gestión pública de calidad, capaz de satisfacer las necesidades colectivas de manera eficiente y sin desperdiciar recursos públicos. La gobernanza pública es un requisito para la gestión democrática. La idea de una Nueva Gestión Pública aparece como una alternativa para desbloquear la máquina burocrática, considerada incapaz de brindar servicios de manera eficiente por su gran dimensión, ineficiencia y altos costos. De esta forma, la Administración Pública asume la responsabilidad de defender los derechos sociales de los ciudadanos, quienes se entienden no solo como contribuyentes, sino principalmente como clientes de sus servicios. Entre los principios establecidos por la Gobernanza Pública, se encuentra la transparencia, que también se sustenta en la Constitución Federal, determinando, entre otras cosas, la forma en que los usuarios acceden a la información. Se concede un gran valor a la información, no solo por la cantidad que se proporciona, sino por su utilidad y la comprensión del usuario. La información puesta a disposición, además de ser comprensible para los usuarios, debe poder comunicar el significado real que expresan, para no parecer engañosa y garantizando además el control de los actos y la participación popular en la gestión de los intereses públicos. En este contexto, este estudio tuvo como objetivo describir y analizar la dinámica del proceso de contratación desarrollado por el Municipio de Barbacena, desde la perspectiva de la Gobernanza Pública. A través de la investigación cualitativa, se utilizaron como fuentes primarias entrevistas semiestructuradas con empleados municipales en sus respectivas áreas de actividad. El recurso metodológico utilizado fue el Análisis de contenido. Se realizó la verificación, descripción e identificación de fortalezas y debilidades de la gestión municipal. Se observó que el proceso de contratación en el municipio presenta dificultades como la falta de planificación, seguimiento y gestión del desarrollo de los procesos de contratación. A través de esta investigación, la administración pública de la ciudad de Barbacena / MG podrá, según sus necesidades, adecuar su modelo de gobernanza, adoptando buenas prácticas de gobernanza pública, buscando una gestión pública transparente, eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía. ciudadano, en cuanto a la forma de contratación.

Palabras clave: Gobernanza Pública. Contratación. Gestión.

## LISTA DE QUADROS

Quadro1- Estudos correlatos.....	49
Quadro 2 - Estudos correlatos de apoio .....	533
Quadro 3 - Categorias de análise .....	622
Quadro 4 - Descrição do sujeito de pesquisa .....	644
Quadro 5- Visão global das estratégias e dos resultados.....	1000

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipalde Barbacena/MG .....	255
Figura 2 - Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.....	266
Figura 3 - Governança e Gestão .....	3939
Figura 4 -Categorias de análise.....	655

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGC	Instituto brasileiro de governança corporativa
BDTD	Biblioteca digital brasileira de teses e dissertações
CAUC	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CVM	Comissão de valores mobiliários
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
GAGEC	Cadastro geral de convenientes
GMC	Gerente de Convênios
IFAC	Federação Internacional de Contadores ( <i>International Federation of Accountants</i> )
OCDE	Organização para cooperação e desenvolvimento
PAC	Programa de aceleração do crescimento
PGPE	Plano geral de cargos do poder executivo
PSC	Comitê Setor Público
SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEPLAN	Secretaria municipal de planejamento e gestão
SICONV	Sistema de gestão de convênios e contratos de repasse do governo federal
SPELL	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 Contextualização.....	16
<b>1.2 Problematização .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Objetivos .....</b>	<b>20</b>
1.3.1 Objetivo Geral:.....	20
1.3.2 Objetivos específicos:.....	20
<b>1.4 Justificativa.....</b>	<b>21</b>
<b>2 AMBIÊNCIA DE PESQUISA .....</b>	<b>24</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>29</b>
3.1 Administração Pública .....	29
3.2 Eficiência e eficácia .....	31
<b>3.3 Contratos Administrativos: conceito e previsão legal.....</b>	<b>33</b>
<b>3.4 Governança Pública .....</b>	<b>34</b>
3.4.1 Breve observação histórica sobre governança .....	35
3.4.2 O Conceito de Governança Pública.....	37
3.4.3 Princípios da governança .....	42
3.4.4 O Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 .....	43
3.5 Estudos correlatos.....	47
<b>4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</b>	<b>57</b>
4.1 Abordagem, tipo e método .....	58
<b>4.2 Unidade de análise, observação e sujeito de pesquisa.....</b>	<b>59</b>
<b>4.3 Técnica para coleta de dados .....</b>	<b>60</b>
4.4 Análise de Dados .....	62
<b>5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>63</b>

5.1 Caracterização dos sujeitos de pesquisa .....	63
5.2 Análise e discussão dos resultados .....	64
5.2.1 Estratégia.....	65
5.2.2 A eficiência e eficácia na formação do processo .....	69
5.2.3 A eficiência e eficácia na contratação .....	77
5.2.4 Recursos humanos .....	81
5.2.5 Planejamento e operacionalização .....	89
5.2.6 Controle .....	92
5.2.7 Visão global dos resultados .....	99
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE – B .....</b>	<b>122</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

Na esfera pública, seara de vários interesses sociais que coexistem e tomam contorno, um discurso inflamado sobre a objetivação da satisfação dos interesses da coletividade vem buscando práticas e teorias novas para alcançar seus objetivos. (Batista, 2010) destaca que é por meio da Gestão Organizacional que políticas públicas, programas e ações são realizadas para satisfazer as demandas da sociedade. Nesse contexto, melhoria da gestão das organizações públicas é fundamental para o êxito da gestão governamental (BATISTA IN SANTOS, 2016).

Sob a perspectiva de diversificação de práticas na administração pública Guerreiro Ramos (1989) passou a analisar outras possibilidades de práticas organizacionais diferentes do modelo burocrático, algo que pudesse facilitar a compreensão do papel do Estado frente às exigências da sociedade, com estruturas dinâmicas que resultem na expressão dos valores sociais, no atendimento do interesse público com reflexos além da perspectiva econômica.

Mantendo essa linha de estudos, Denhardt (2016) analisa como a estrutura do Estado e a dinâmica das suas relações com a sociedade influenciam o desenvolvimento e os resultados das políticas. Sendo assim, as ações do Estado devem observar dois pontos essenciais: i) a correspondência entre as decisões dos burocratas (administradores públicos) e o que é de interesse da sociedade (responsividade) e ii) a capacidade do sistema de governo para planejar o que é possível realizar (eficácia).

Analisando o termo “Administração Pública” encontramos a amplitude de seu campo de atuação e, como reflexo disso, temos diferenciações em sua conceituação, conforme a especificidade que se pretende apresentar em determinada situação. Junquilha (2010, p. 16) ressalta que “definir o conceito de Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade”. Porém, é factível que a Administração Pública é o aparelhamento do Estado, organizado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Para satisfazer as necessidades de seus cidadãos a Administração Pública inevitavelmente precisa se manter em constante evolução. Di Pietro (2019) leciona que a conceituação de Administração Pública consiste na prestação de serviços públicos realizados de forma direta ou

indireta por pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, sendo regulada pelo ramo do Direito Público, haja vista seu principal escopo de proteger e garantir os interesses da sociedade.

Para o desenvolvimento de suas funções administrativas o Estado, por vezes, entabula contratos com setores da iniciativa privada, mas para isso se faz premente um planejamento com conhecimento das necessidades dessa contratação. Neste ponto associamos a Administração Pública às questões primordiais da Governança visto que o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016), estabelece que a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas.

Torna-se primordial, então, analisarmos que os princípios básicos de governança corporativa - transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa - adequam-se perfeitamente à gestão pública. Sob o diapasão de que a governança busca aproximar gestores e proprietários do capital, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes, adequamos as ações do Estado aos conceitos ora analisados. Encontramos em Hitt, Ireland e Hoskisson (2019), que a governança é considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante maior eficiência às decisões tomadas, bem como elimina o conflito de interesses.

## **1.2 Problematização**

Refletindo sobre o pensamento posto por Hitt; Ireland, Hoskisson (2019) temos uma indagação a ser analisada e respondida. Para melhorar o desempenho organizacional, redução de conflitos, alinhamento de ações e mais segurança, foi criada uma demanda de estudos sobre as estruturas de governança. Essa aplicação, bastante difundida no meio empresarial, foi incorporada ao setor público, dada a eficácia e a transparência das informações geradas (TCU,2020).

Assim, surge na legislação brasileira o termo Governança Pública, definida pelo Decreto 9.203/2017 como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e

controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2017).

Seguindo essa dinâmica de pensar, os princípios basilares da governança pública, dispostos no artigo 3º do Decreto acima mencionado, são calcados na capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência e estes são reflexos do artigo 37 da nossa Carta Maior, de 1988, ou seja, um desdobramento do princípio da eficiência inserido do texto constitucional pela Emenda Constitucional de número 19 de 1998 (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, toda ação da Administração Pública deve seguir uma série de trâmites e regras para que sejam aplicados da forma mais vantajosa, com o menor dispêndio e a melhor qualidade. Trata-se de uma tarefa complexa, devido às influências que podem provocar consequências do ponto de vista econômico, social e político no município ou região de atuação, devendo, portanto, ser realizada com atenção e cuidado, de forma a satisfazer os direitos e garantias do cidadão e cuidar para que não haja desperdício e, ainda, de forma a atender aos objetivos do Poder Público que não podem ser outros, se não a satisfação dos interesses coletivos (JUNQUEIRA, 2014).

Analisando-se os ditames da Lei 8.666/93 (modificada pela Lei 14.133/2021), que é o estatuto das licitações e contratos, podemos concluir que o processo de contratação pública permite ser dividido, grosso modo, em duas etapas (Di Pietro, 2019): uma interna e a outra externa. Na etapa interna é que se identifica e caracteriza a necessidade, realizam-se as pesquisas de mercado para conhecer as soluções disponíveis. Com as pesquisas de preços, definem-se as condições de participação e execução contratual, bem como o procedimento adequado para a disputa (modalidade e tipo de licitação) e onde os critérios de eficiência vão despontar para culminar, depois, numa eficaz execução do contrato a ser firmado. Verificamos, já nesse despontar do procedimento, que as bases da governança criarão um ambiente apropriado para que a ação do Poder Público atinja seus objetivos com excelência (BRASIL 1993 e 2021).

A etapa externa, inaugurada com a publicação do ato convocatório concretiza o processo de disputa. Exaurida a etapa externa, tem-se a formalização do contrato, ressaltando que um bom contrato não subjuga a vontade de uma das partes, nem é aquele em que as partes, felizes e risonhas, caminham em busca de um objetivo comum, seria aquele que não só bem celebrado, mas, sobretudo bem administrado conduz as partes a satisfazerem seus respectivos interesses, apesar de serem estes divergentes (AMARAL, 2016, P. 7)

A lei 8.666/93 (modificada pela Lei 14.133/2021), que disciplina a licitação na Administração Pública, passou a seguir os critérios de contratação, a fim de obter sempre a proposta mais vantajosa e atender aos princípios que a norteiam, tais como a igualdade, impessoalidade, legalidade, publicidade, eficiência dentre outros inerentes às contratações públicas (CARVALHO FILHO, 2021).

O Estado, obrigatoriamente, necessita de ações firmes e objetivas envolvendo um planejamento responsável e eficiente para o bom uso dos recursos públicos, não olvidando da eficácia e transparência (MEIRELLES, 2020).

Para otimizar todo esse processo, a Administração desenvolverá acordos, muitas vezes com particulares. As relações de poder e a dinâmica das organizações privadas pode, às vezes, criar um paradoxo no momento das contratações. De um lado teremos o Estado com todo seu poder de império e de outro a iniciativa privada que, por sua vez, busca a produção de riquezas. A fragilidade de governança e gestão para implementação de políticas públicas é um desafio comum para que os municípios brasileiros alcancem o nível de desenvolvimento adequado apesar das limitações da atuação governamental. Sem o aproveitamento do contrato, falhas podem ser verificadas, notadamente quando da execução dos instrumentos advindos dos processos de contratação, ou seja, surge a ineficiência na busca em suprir as necessidades coletivas (NARDES, 2016).

Observemos que o processo de contratação pública é um conjunto de fases, etapas e atos estruturados de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação da sua necessidade, planeje com precisão a solução desejada e minimize riscos, bem como selecione de modo eficiente, por meio de tratamento isonômico ou não, a pessoa capaz de satisfazer plenamente a sua necessidade pela

melhor relação custo-benefício, culminando todo esse procedimento com um contrato (DI PIETRO, 2019).

Não obstante toda uma estrutura normativa e de fiscalização no que se refere à realização dos contratos, nota-se que existem neste instrumento falhas que poderiam ser minimizadas ou mesmo extirpadas se consideradas as práticas de Governança. Tais práticas podem ser definidas como uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro (MESA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Dessa forma, os procedimentos adotados pela Administração devem ser pautados e revisados pelos gestores públicos, a fim de que as contratações ocorram de forma criteriosa, evitando-se experiências desastrosas para o Poder Público e, conseqüentemente, para a sociedade.

Assim, na melhoria na gestão pública, especificamente na gestão do processo de contratação, pode o modelo de governança ser aplicado. Nesse contexto emerge a questão que circunda esse trabalho, desta forma, pergunta-se: **Como se configuram as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pelo poder público municipal?**

### **1.3 Objetivos**

Para se responder à indagação apresentada, a seguir, apresenta-se o objetivo geral que é o resultado que se deseja alcançar através dos objetivos específicos.

#### **1.3.1 Objetivo Geral:**

O objetivo da presente pesquisa é descrever e analisar as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pela Prefeitura de Barbacena sob a ótica da Governança Pública.

#### **1.3.2 Objetivos específicos:**

Desse objetivo geral derivam os seguintes objetivos específicos:

- a) investigar as práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Municipal;
- b) descrever e analisar os entraves na gestão de resultados, objetivados pela Administração Pública Municipal, quando do desenvolvimento das dinâmicas estabelecidas para realização do processo de contratação;
- c) propor um arranjo de governança onde o princípio da eficiência definido no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) se alinhe aos princípios apresentados pelo artigo 3º do Decreto 9.203/2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

#### **1.4 Justificativa**

A relevância deste estudo se evidencia no plano acadêmico, organizacional e social, uma vez que pretende aprofundar o conhecimento sobre as dificuldades encontradas nas transações entre os setores público/privado, envolvendo uma análise crítica à luz da teoria da governança pública.

Por meio de uma pesquisa qualitativa observou-se as condições em que se desenvolve o processo de aquisição de bens e serviços pelo Poder Público Municipal. O tema tem se apresentado com maior relevância a partir de meados da década de 1990, quando, no Brasil, começaram a surgir as primeiras propostas de uma nova Administração pública, buscando transformar a gestão fundamentalmente burocrática em uma gestão mais eficiente, com vistas à satisfação do cidadão (MELO, 2017).

Após realizar uma busca sobre o tema, o número de pesquisa envolvendo a questão da Governança Pública aplicada nos processos de contratação realizados pelos municípios, foi reduzido frente à mesma temática investigada de forma ampla, ou seja, quando se busca pesquisas realizadas sobre Governança Pública noutros setores, as publicações são diversas, abarcando temas como governança no setor financeiro, nos Institutos federais, nas autarquias federais, entre outros, como está estampado nos quadros 01 e 02 às fls. 50 e 54 respectivamente. Com isso no âmbito acadêmico, esta pesquisa se justifica por contribuir para o aprofundamento dos estudos sobre o tema e para melhor compreensão de como otimizar a forma de elaboração dos contratos

realizados pela Administração Pública evitando custos maiores, às vezes desnecessários, para o Poder Público

Sendo assim, o presente trabalho buscou oferecer contribuições no âmbito acadêmico, no sentido de aprofundar o conhecimento sobre as dificuldades encontradas nas transações entre os setores público/privado, envolvendo uma análise crítica à luz da Teoria da Governança Pública.

Nesse ponto, o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial.

Em uma análise, não só documental, mas com um aprofundamento, através de entrevistas com os envolvidos nos setores responsáveis pela elaboração da contratação pública. Entabulado um levantamento bibliométrico entre os anos de 2013 a 2020 nos maiores bancos de publicações de artigos, dissertações e teses, utilizando-se como tema para a busca “Governança Pública nos Municípios” o assunto, no que se refere a trabalhos publicados, ainda apresenta resultados reduzidos, descortinando o fato de que existem muitos estudos no Brasil sobre Governança Pública, porém, quanto a um estudo específico sobre a “Governança no Processo de Contratação Pelos Municípios”, o número de publicações ainda é muito baixo conforme estampado no quadro 01 (pág. 50), fato que justifica a grande relevância deste estudo, para contribuir e informar dados sobre a temática, instigando e orientando trabalhos futuros.

No âmbito organizacional, esta pesquisa pretende agregar conhecimento para as gestões públicas no que tange à organização, planejamento e execução das compras públicas, proporcionando a efetividade e eficiência na forma de contratação, Este estudo proporcionará maior compreensão, por parte dos gestores municipais, de maiores e melhores formas de gestão dentro do processo de contratação, uma vez que a melhoria na qualidade da ação da Administração Pública é o fim desejado, não só pela lei, mas por toda a sociedade.

A satisfação do interesse coletivo deve passar também pelos objetivos organizacionais da Administração Pública, tendo como fim desejado que esta organização melhore o seu comportamento em relação ao futuro e ao ambiente interno e externo onde se desenvolvem todos os trabalhos que afetam a sociedade como um todo.

Diante dessa realidade, percebe-se o quanto se faz necessária a adoção eficaz dos conceitos trazidos pelo instituto da Governança objetivando a obtenção de melhores resultados com dispêndio menor de recursos, ou seja, com aumento da eficácia organizacional.

No âmbito social, o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial. A partir dos anos 1990, é possível observar uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais e fiscais, visando consolidar uma nova relação Estado-Sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Ademais, o contexto público moderno não tem se preocupado somente com a concretização das políticas públicas, mas também e, em destaque, com a priorização de uma a gestão eficiente, que envolva a tríade Estado-Mercado-Sociedade (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

A administração pública tem sido convocada a repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados. Sob tal perspectiva, a nova gestão pública tem se pautado por uma gestão de resultados, buscando desenvolver melhor desempenho, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (Escola Nacional de Administração Pública; Abrucio, 2011). Desta feita, a *accountability* já é um princípio presente na administração pública, notadamente em função de um governo transparente, obrigação imposta nas últimas duas décadas, devendo as instituições “definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais” (BRASIL, 2017a, art. 4º, X).



Com o propósito de enfrentamento das proposições apresentadas, este projeto de pesquisa está estruturado em seis seções, incluindo a introdução como a primeira. A segunda seção aborda o ambiente de estudo, posteriormente, na terceira seção encontra-se o referencial teórico. A quarta seção contém percurso metodológico, seguida pela apresentação e análise dos resultados elencados na quinta seção. Seguem-se as considerações finais, as referências e os apêndices.

## **2 AMBIÊNCIA DE PESQUISA**

Apresenta-se a seguir uma breve caracterização do ambiente no qual foi realizada a pesquisa para desenvolvimento desse trabalho e conseqüentemente responder à problematização apresentada.

Necessário ressaltar que a Secretaria de Administração e Planejamento da Prefeitura do Município de Barbacena mostrou-se completamente favorável ao projeto de pesquisa, abrindo espaço para as devidas consultas e entrevistas e autorizando todas as medidas necessárias para a efetivação da mesma.

Tendo em vista a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 conhecida como lei da transparência, a qual regula o acesso informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, as fontes de dados serão reveladas sob o balizamento legal imposto.

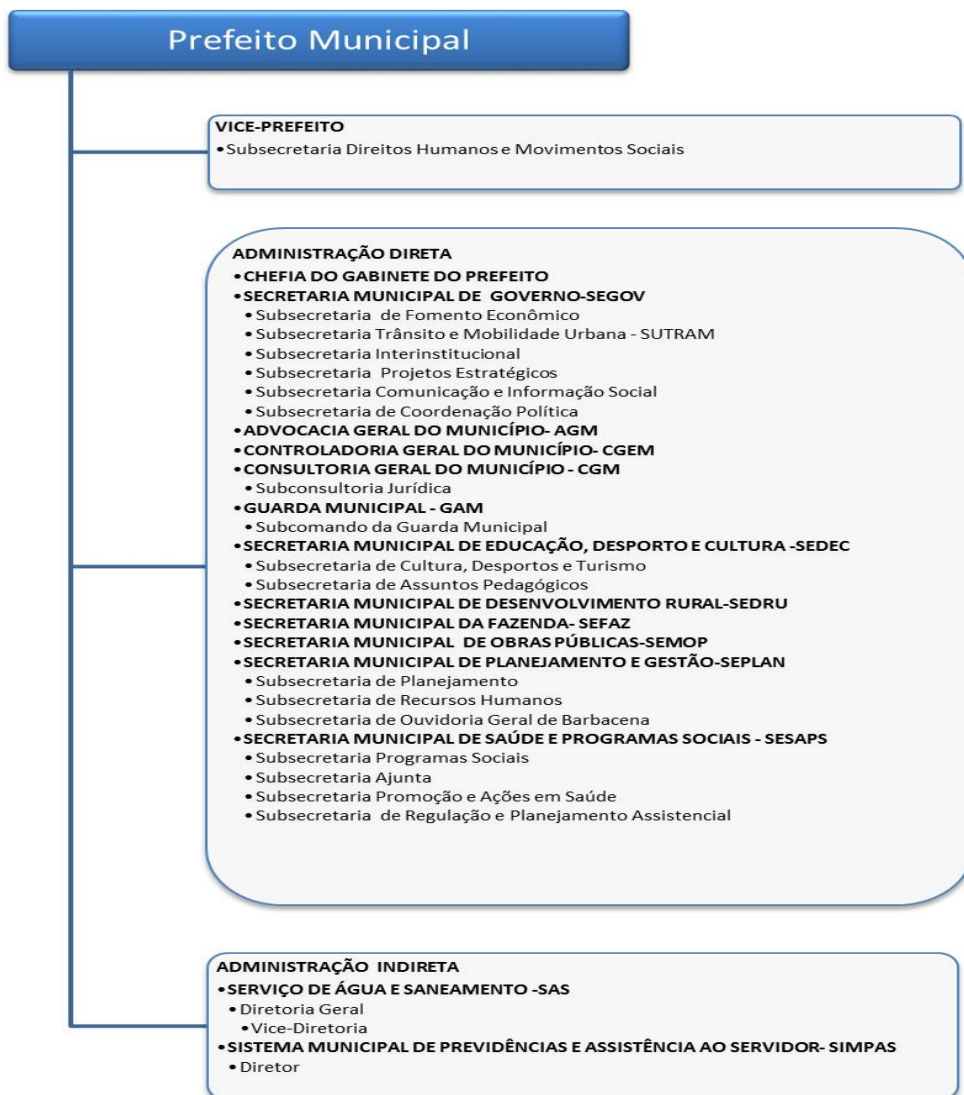
A pesquisa proposta foi desenvolvida junto ao setor de licitações e contratos do município de Barbacena situado na região dos Campos das Vertentes em Minas Gerais.

No organograma estabelecido pela Lei Municipal 5.005, de 27 de novembro de 2019 a qual dispõe sobre a estrutura orgânica da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a quem o setor a ser investigado está hierarquicamente subordinado, tem por competência determinada por este dispositivo legal, as atribuições e finalidades impostas pela lei: coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas, visando o desenvolvimento econômico, social e institucional do município.

Compete-lhe ainda propor e executar políticas públicas de recursos humanos, orçamentários, logísticos e de tecnologia da informação e comunicação, modernização administrativa e saúde ocupacional, promover a preservação da memória administrativa do município pelo arquivamento sistemático de informações e documentos significativos. Cabe-lhe, por fim, examinar as manifestações dos cidadãos referentes a procedimentos de agente, órgão ou entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal (BARBACENA,2019).

A figura 01 demonstra a estrutura organizacional da Prefeitura pesquisada e estabelece dimensão hierárquica da Secretaria de Planejamento - SEPLAN.

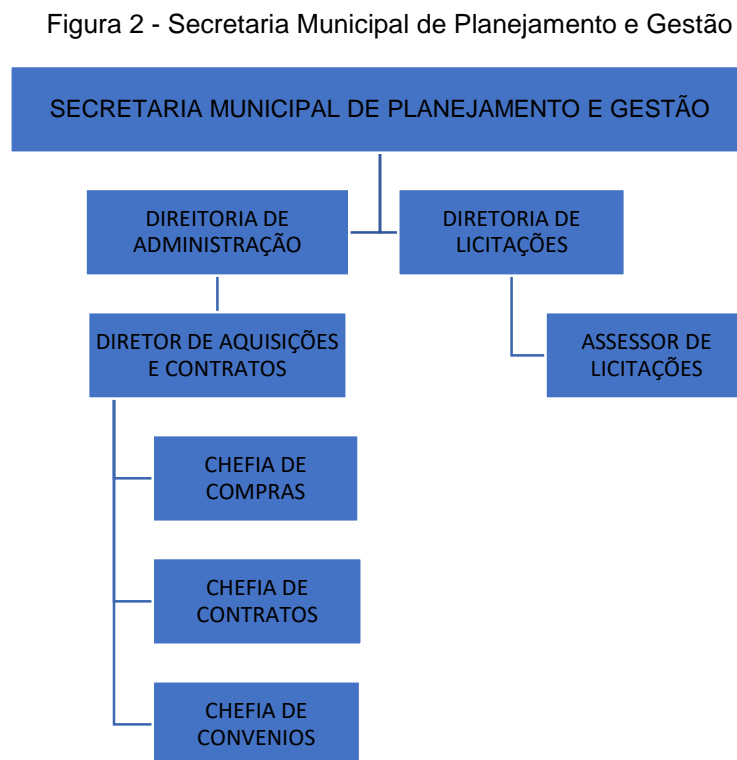
Figura 1 Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Barbacena/MG



Fonte: Diário Oficial do Município de Barbacena/MG (2019)

Dentro da estrutura macro da Administração municipal, encontramos a Secretaria Municipal de Planejamento e gestão – SEPLAN, a qual contém os órgãos responsáveis por cada etapa de aquisição, desde a solicitação até a contratação a ser efetivada pelo Poder Público.

A figura 02 nos remete diretamente aos órgãos que são parte deste estudo.



Fonte: Diário Oficial do Município de Barbacena/MG (2019)

Conforme a Lei Municipal 5.005, de 27 de novembro de 2019, à Diretoria de Licitações compete, entre outras atribuições: dirigir a organização dos processos quanto às modalidades, distribuí-los para a equipe de pregoeiros, acompanhando o desenvolvimento de cada processo até a sua finalização, incluindo providências para a adequada escolha da modalidade licitatória e todas as demais providências previstas na lei para o bom e fiel cumprimento das normas estatuídas pela Lei 8.666/93 que é o Estatuto Federal de Licitações e contratos e, ainda desenvolver as tarefas que lhe forem delegadas pelo Secretário Municipal de Planejamento e Gestão.

O Assessor de Licitações, diretamente subordinado ao Diretor de Licitações, exercerá função de assessoramento, competindo-lhe, entre outras coisas prestar assessoria no

controle das demandas da Diretoria de Licitações, de forma a garantir a legalidade de todos os atos na fase externa do processo licitatório e, ainda, executar outras tarefas que lhe forem delegadas pelo Diretor de Licitações (BARBACENA, 2019).

Ao Diretor de Aquisições e Contratos, compete, entre outras ações, dirigir, orientar e controlar as atividades referentes à aquisição de material permanente, de consumo e prestação de serviços; garantir a padronização e especificação /de materiais, visando uniformizar a linguagem em todas as unidades de serviço da Administração Direta; propor e coordenar estudos de mercado para orientar a melhoria do processo de compras, quanto à oferta, período oportuno, fontes de produção, entre outros; elaborar programação de compras para a Administração Direta; dirigir a elaboração dos contratos e respectivos aditamentos de obras, serviços ou fornecimento de material; acompanhar a execução dos contratos e aquisição de materiais/serviços necessários à manutenção das atividades administrativas operacionais referentes à sua área de atuação e, executar outras tarefas que lhe forem delegadas pelo Diretor de Administração (BARBACENA, 2019).

O Chefe de Compras, diretamente subordinado ao Diretor de Aquisições e Contratos, tem por atribuições, entre outras fixadas na lei, chefiar a atuação e tramitação dos processos administrativos de aquisição de bens e/ou serviços da Administração Direta; garantir que sejam efetuados contatos com as empresas, solicitando orçamentos; formalizar o mapa com os orçamentos, definindo a empresa vencedora; receber e classificar as requisições de compras diretas das Secretarias, conforme produtos e tipo de fornecedores; organizar e monitorar o sistema de controle de compras diretas no computador quanto ao andamento das requisições; atuar diretamente na análise de valor e na redução de custos; responsabilizar-se pela liberação ao fornecedor ou prestador, exclusivamente, de todas as autorizações de fornecimento da Administração Direta; acompanhar a execução e o respectivo saldo de todas as atas de registros de preços e/ou instrumentos contratuais, formalizados pela Administração Direta; liberar as notas fiscais atestadas, com seus devidos instrumentos de pagamento à Secretaria de Fazenda e, também, executar outras tarefas que lhe forem delegadas pelo Diretor de Aquisições e Contratos (BARBACENA, 2019)

O Chefe de Contratos, diretamente subordinado ao Diretor de Aquisições e Contratos, tem por competência, entre outras fixadas na lei, monitorar os prazos de vencimentos dos contratos e/ou aditivos, formalizando correspondências aos respectivos gestores para as providências devidas; chefiar a elaboração de levantamentos e relatórios sobre a execução dos contratos, subsidiando a documentação necessária; propor o aperfeiçoamento da prestação de serviços e/ou fornecimento/aquisição de materiais, com base na experiência adquirida na execução de contratos e exercer outras atribuições que lhe forem delegadas pelo Diretor de Aquisições e Contratos (BARBACENA, 2019)

Ao Chefe de Convênios, diretamente subordinado ao Diretor de Aquisições e Contratos, compete, entre outras atribuições, acompanhar a revisão, correção, aprovação e a conferência de minutas de convênios de interesse do setor; monitorar os prazos de vencimentos dos convênios e outros ajustes; operacionalizar e acompanhar as transferências de recursos recebidos pela Administração Direta via Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV); operacionalizar, assim como os sistemas Estaduais e Municipais; analisar Planos de Trabalho decorrentes dos Termos de Fomento, Termos de Colaboração, Convênios e outros instrumentos similares vigentes; desenvolver, juntamente com equipe técnica da área, projetos com intuito de formalizar convênios com os governos estadual e federal; conferir diariamente o Cadastro Geral de Convenentes – Estado (CAGEC) e o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – União (CAUC); atuar como interveniente na Caixa Econômica Federal, junto ao Gerente de Convênios (GMC), responsável pelos convênios federais; atuar junto às equipes executoras dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), auxiliando-os no que for necessário; elaborar a prestação de contas dos convênios e PACs em que a Caixa Econômica Federal atua como representante; participar da elaboração de todos os tipos de Termos de Cessão realizados pelo município junto a entidades; prospectar novos projetos, em atuação conjunta com as secretarias municipais envolvidas, e ainda executar outras tarefas que lhe forem delegadas pelo Diretor de Aquisições e Contratos (BARBACENA, 2019).

Como pilares desse trabalho de pesquisa devemos nos valer dos estudos conceituais para esclarecer todos os elementos que permeiam as discussões apresentadas.

Assim passamos ao referencial teórico com a finalidade precípua de estabelecer a teoria escolhida para o desenvolvimento da pesquisa proposta.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Administração Pública**

“Administração é o atingimento das metas organizacionais de modo eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais”. A definição de Daft (2017) engloba as quatro funções da Administração – planejar, organizar, dirigir e controlar – e os seus objetivos – a eficiência e a eficácia.

Sobre essa temática, Di Pietro (2019) admite que a expressão Administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Di Pietro (2019) ainda entende que a administração Pública ainda pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido restrito:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública

compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Nessa mesma perspectiva, Carvalho Filho (2021), que admite classificação da função administrativa, na Administração Pública, em três critérios (subjetivo, objetivo material e objetivo formal), defende que tecnicamente essa função será exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional ou legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2019) argui que a Administração Pública pode ser centralizada e descentralizada. Com a Administração centralizada temos que a atividade administrativa é exercida pelo próprio Estado como um conjunto orgânico. Na Administração descentralizada a atividade gerencial é executada “por pessoa ou pessoas distintas do Estado. Ainda, segundo o mesmo autor, descentralização e desconcentração são conceitos diferentes: a descentralização “pressupõe pessoas jurídicas diversas” enquanto que “a desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia”.

Mello (2019) ainda leciona sobre a Administração direta e indireta. Citando Decreto-lei 200, de 1967, o jurista anota que a Administração direta é a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” e a Administração indireta “é a que compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria e criadas por lei, sendo elas as Autarquias, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as Fundações Públicas.

Neste ponto cabe lembrar que a legislação pertinente, ou seja, o Decreto n. 9.203 em 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, impõe que os critérios de aplicação dos princípios e conceitos de governança Pública também irão permear as ações das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e das Fundações Públicas.

Voltando os olhares para a Administração Pública Gerencial, Nascimento (2010) leciona que a Administração Pública burocrática se concentra no processo; é autorreferente; define os procedimentos para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços; satisfaz as demandas dos cidadãos; tem controle de procedimentos. Doutro modo, a Administração Pública gerencial se orienta para resultados; é voltada para o cidadão; combate ao nepotismo e à corrupção; não adota procedimentos rígidos; define os indicadores de desempenho; utiliza contratos de gestão. Nascimento concorda que a Administração Pública gerencial corresponde à “busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado”, como “estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado” e “como instrumento de proteção ao patrimônio público”.

E nesse contexto de busca de eficiência no trato com as questões relacionadas à Administração Pública, encontramos os contratos firmados entre particulares e a Administração. Estes instrumentos somente têm elaboração com estrita observância dos ditames legais (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei 14.133, de 1 de abril de 2021), os quais tratam dos procedimentos para a efetivação da contratação com a Administração Pública. Não podemos olvidar que, sob a égide da Lei, afirmar-se-á que contrato é resultado de Processo Licitatório.

### **3.2 Eficiência e eficácia**

O Princípio da eficiência foi introduzido de maneira expressa na Constituição Federal por força da Emenda Constitucional de número 04, de 04 de junho de 1998. Esse princípio impõe ao Poder Público a busca pelo aperfeiçoamento na prestação dos seus serviços e na execução de obras públicas, objetivando a satisfação dos interesses coletivos. Os reflexos desse impositivo constitucional são irradiados para diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, que surgem como um desdobramento natural na busca pela otimização das atividades administrativas (SPITZCOVCKY, 2019)

Princípio da eficiência conjuga o binômio produtividade e economia, vedando o desperdício e o uso inadequado nos recursos públicos. Pode ser entendido através das seguintes máximas: “melhor desempenho possível por parte do agente público” e “melhores resultados na prestação do serviço público” (ROSSI, 2020).



Eficiência e eficácia são conceitos que não se confundem. A eficiência seria o modo pelo qual se exerce a função administrativa. A eficácia diz respeito aos meios e instrumentos empregados pelo agente (MAZZA, 2018).

A eficiência é percebida pelo legislador como um dever da Administração Pública. Esse dever se traduz pela exigência de empregar um elevado padrão de qualidade na atividade administrativa, na imposição de que o administrador e os agentes públicos em geral tenham sua atuação pautada por celeridade, que haja perfeição técnica e economicidade na execução dos serviços e, exige ainda coordenação, controle, entre outros atributos. É um dever que abrange todas as esferas da administração pública. Cabe ressaltar que a EC nº 19/1998 erigiu esse dever à categoria de princípio constitucional administrativo (princípio da eficiência, expresso no *caput* do art. 37), manifestando preocupação não só com a produtividade do servidor, mas também com o aperfeiçoamento de toda a máquina administrativa, por meio da criação de institutos e controles que permitam o aprimoramento e uma adequada avaliação do desempenho de seus órgãos, entidades e agentes e, também, com arrimo na Lei 11.784/2008 (ALEXANDRINO, 2015).

Esse novo paradigma introduzido no texto constitucional - com o que se explicitou o intuito de adotar o modelo de gestão pública doutrinariamente denominado "administração gerencial", marcado pela ênfase nos controles de resultados e flexibilização dos controles de procedimentos - desdobra-se em diversas disposições, também trazidas pela EC nº 19/1998, inclusive questões relacionadas à fixação de metas e controle do respectivo atingimento (art. 37, § 8.º); a exigência de participação do servidor público em cursos de aperfeiçoamento profissional como um dos requisitos para a promoção na carreira (art. 39, § 2.0), entre outros (ALEXANDRINO, 2015).

Para De Negri, Salerno, Castro (2005) e Cruz (1997): a) eficiência: diz respeito à capacidade de uma organização em obter o máximo de produto a partir de um dado conjunto de insumos. A eficiência mede a habilidade de se produzir tantos produtos quanto permitem os insumos utilizados, ou usar o mínimo necessário de insumos para produzir uma quantidade de produto; b) eficácia: é a obtenção de resultado dentro dos

objetivos propostos; c) economicidade: pressupõe a obtenção e a utilização exata de recursos nas quantidades necessárias e suficientes e no momento adequado, sem desperdícios e observando as alternativas mais econômicas no mercado.

### **3.3 Contratos Administrativos: conceito e previsão legal**

A conceituação de Contrato Administrativo leva em consideração as partes contratantes e o interesse público, assim temos que contrato administrativo é todo ajuste que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos e segundo o regime jurídico de direito público (DI PIETRO, 2019).

Existe uma enorme controvérsia na conceituação devido a uma grande variedade de contratos estabelecidos pela administração e a diversidade nas características de cada espécie dificultam a elaboração de um conceito preciso desse instituto (MAZZA, 2017).

Nessa esteira, Carvalho Filho (2021) sintetiza dizendo que Contrato Administrativo é o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza o interesse público. Dessa síntese observa-se que se o contrato tem a Administração Pública de um lado e visa a satisfação do interesse público, será então considerado um Contrato Administrativo, independente de outras peculiaridades.

A Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93 que foi modificada pela Lei 14.133/2021), estabelece critérios para as aquisições de bens e serviços. Em seu parágrafo único do artigo segundo considera contrato como todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993, 2021).

Não obstante, entende-se que contrato é um vínculo jurídico entre dois ou mais sujeitos de direito, formado por um acordo de vontades, capaz de criar, modificar ou

extinguir direitos. Caracteriza-se pela consensualidade e pela bilateralidade de seus termos. A Administração Pública necessita de instrumentos que possibilitem o cumprimento de suas atribuições e atividades e o contrato administrativo tem essa finalidade, a de consignar o ajuste entre a Administração Pública e o licitante vencedor, cuja proposta foi homologada e adjudicada (MAZZA, 2017).

Logo, os contratos administrativos são caracterizados, basicamente, pela presença da Administração Pública em um de seus polos, a regência dos princípios da supremacia do interesse público e de sua indisponibilidade. Além das características próprias dos contratos (capacidade das partes, objeto lícito e possível, consentimento e forma prescrita ou não proibida por lei), os contratos administrativos têm como pressupostos a finalidade de interesse público e determinadas formalidades, como a necessidade de licitação prévia (CARVALHO FILHO, 2021).

Maria Sylvia Di Pietro (2019) distingue os contratos administrativos dos contratos de direito privado apoiada em cinco critérios: a) o subjetivo, tendo em vista que a Administração Pública age com o poder de império nos contratos administrativos; b) o objeto dos contratos administrativos é sempre a organização e o funcionamento dos serviços públicos; c) o objetivo é sempre relacionado com uma finalidade pública (há restrições a esse critério, pois a Administração deve sempre buscar o fim público, caso contrário incorrerá o agente em desvio do poder); d) o procedimento de contratação diferencia os contratos administrativos (também aqui é necessária uma ressalva, visto que o procedimento licitatório é exigido pela presença da Administração, e não pela natureza do contrato); e) e a existência de cláusulas exorbitantes, que ultrapassam a amplitude daquelas normalmente estipuladas em contratos de direito privado, como mais uma consequência da presença da Administração Pública e do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado (DI PIETRO, 2019).

Desta forma, entendidos os conceitos relativos à Administração Pública e sobre os contratos entabulados quando o Poder Público é uma das partes contratantes, resta obrigatória a compreensão dos preceitos relativos à Governança aplicada às ações da Administração Pública.

### **3.4 Governança Pública**

### 3.4.1 Breve observação histórica sobre governança

O termo governança vem de uma origem latina “*governance*” que significa governar, que é entendido como uma forma/sistema utilizado pelos acionistas para o gerenciamento e as iniciativas propostas dentro de uma empresa (Vidigal 2.000). O emprego do termo “governança” inicialmente foi usado no ramo privado, denominado de “governança corporativa”, a contar do momento em que organizações e seus bens passaram a ser geridos por terceiros (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

Nas lições de Borges e Serrão (2005), o conceito de governança corporativa só passou a ser utilizado em maior escala a partir da década de 1980, quando ultrapassa o limite geográfico americano e se dissemina pela Europa, a partir da Inglaterra. No Brasil, as primeiras discussões acerca do tema são observadas apenas na década de 1990. O *Cadbury Committee* (1992), em seu relatório de aspectos financeiros de governança corporativa, conceitua governança como um sistema que permite controlar e dirigir as organizações.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), por sua vez, amplia esse conceito ao defini-la como o sistema que dirige, monitora e incentiva as organizações, considerando, nesse processo, a relação entre os proprietários, o conselho de administração, a diretoria, os órgãos de controle e fiscalização, dentre outros atores interessados no negócio (IBGC, 2015). Já a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) entende a governança corporativa como uma série de práticas otimizadoras de desempenho organizacional e que protegem as partes interessadas, facilitando o acesso ao capital (CVM, 2002).

No final dos anos 80, alguns órgãos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC), adaptaram suas práticas ao setor público (Cavalcante; Luca, 2013). Tal medida propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou nos princípios básicos que a norteiam: “a responsabilidade

de prestar contas, a transparência, a participação, o relacionamento e a eficiência” (BOGONI et al, 2010).

A origem do termo governança remete, ainda que de forma embrionária, ao surgimento dos Estados modernos no século XIX (democracia liberal-burguesa), porém, se consolida num período mais recente, ao final do século XX, difundindo-se, tanto no âmbito das corporações privadas, quanto na administração pública, após o processo de globalização (ARAÚJO, 2002).

Desta forma, a governança alcança relevo vinculada, *a priori*, às organizações privadas, em função das necessidades impostas pelas transformações da economia mundial, com o desenvolvimento do capital financeiro e do mercado de capitais, quando as “[...] organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foram delegados autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles” (TCU, 2020).

Nos últimos anos, a adoção das práticas de governança corporativa tem se expandido por todo o mundo organizacional. Entretanto, essas boas práticas de governança se apresentam de diferentes formas, de acordo com o estilo, a estrutura, o enfoque e a cultura em cada país. Embora, todos os estilos busquem o mesmo objetivo, estes se estabelecem sob os mesmos pilares fundamentais: os direitos dos acionistas, o tratamento equitativo dos acionistas, o acesso e transparência das informações e a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração (TCU, 2020).

No Brasil, a governança surgiu em resposta à necessidade das organizações de se modernizarem por causa da globalização e se tornarem mais competitivas. Como resultado da necessidade de adoção dos princípios da governança corporativa, foi lançado em 2008 o primeiro código sobre governança corporativa, elaborado pelo IBGC (TCU, 2020).

A partir da concepção da abordagem gerencial na Administração Pública, o conceito de governança foi adaptado ao setor público pela necessidade de transformar suas organizações em ambientes flexíveis e adaptáveis. Entretanto, as diferenças de

valores entre os setores público e privado e a dinâmica das relações com os acionistas e partes interessadas, afetaram a transferência automática de ideias (EDWARDS *et al*, 2012).

A governança pública é caracterizada por Cruz e Ferreira (2008) como um requisito para uma gestão democrática. A transparência no setor público depende do grau e da forma como se dá o acesso aos usuários da informação. É atribuído valor à informação não só pela quantidade que é fornecida, mas pela sua utilidade e pela compreensão que o usuário tem da mesma. As informações disponibilizadas, além de compreensíveis aos usuários, devem ser capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

A ideia de um Nova Gestão Pública surge como uma alternativa para destravar a máquina burocrática, considerada incapaz de prover os serviços de maneira eficiente devido à grande dimensão, ineficiência e altos custos (Cepik; Canabarro; Possamai, 2010). O Estado, portanto, assume a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais dos cidadãos, que passam a ser entendidos, não apenas como contribuintes de impostos, mas principalmente, como clientes de seus serviços (CEPIK *et al*, 2010).

### **3.4.2 O Conceito de Governança Pública**

A literatura demonstra que o termo governança pública não possui uma definição clara e precisa, variando de acordo com a orientação ideológica, nacionalidade, tempo, cultura e ênfase dada, pelos autores, a determinado elemento (ARAÚJO, 2002). De forma complementar, Kissler e Heidemann (2006) afirmam não haver um conceito único de governança pública, tratando-se, portanto, de um conceito sociologicamente “amorfo”.

Para Araújo (2002), a governança pública refere-se aos aspectos instrumentais da governabilidade, podendo ser definida como a capacidade financeira, gerencial e técnica, que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.

Nesta mesma esteira, Jucá (2018), define governança pública como a capacidade financeira e administrativa para pôr em prática, de forma eficiente, as decisões governamentais. Estas definições abordam a governança sob aspectos gerenciais e administrativos do governo, limitando a atuação aos atores que compõem a administração pública, o que fica evidente quando Araújo afirma que:

[...] a fonte da governança (...) são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público (ARAÚJO, 2002, p.6).

Essa afirmativa nos leva a outro entendimento – de que políticas públicas são formuladas e implementadas unicamente pelo Estado, embora estas possam contar com a participação de outros atores da sociedade civil. Como lembra Rosenau (2000, p.15-16), “governança é um fenômeno mais amplo que o governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também o uso de mecanismos informais, de caráter não-governamental”.

Voltado para os aspectos administrativos, com foco no desempenho dos órgãos e entidades públicas, o TCU (2020) define governança no setor público como:

“[...] prática de liderança, de estratégia e de controlar, que permitem aos mandatários de uma organização pública a às partes nela interessadas avaliar sua situação de 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”.

Neste conceito observamos os procedimentos/mecanismos relativos à burocracia, especialmente de monitoramento e controle dos órgãos, não abrangendo, assim, a amplitude da governança.

Para Leonardo Valles Bento (2003 *apud* França; Mantovanel Jr; Sampaio, 2012, p.116), Governança se traduz em: “[...] pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas”. França; Mantovanel Jr; Sampaio (2012) observam que esta definição está restrita à características instrumentais e burocráticas, por fornecer ferramentas administrativas objetivas eficientes. Santos (1997 *apud* Gonçalves, p.3) salienta, ainda, que “o

conceito (de governança) não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”.

Secchi, 2009 (Pereira *et al.*, 2017) se referem à governança pública como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Pereira (2017) afirma que “boa governança” é a combinação de boas práticas de gestão pública. Entretanto, não se pode resumir a governança a processos ou práticas de gestão, visto que a governança não se limita a esta. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006 lembram que governança difere do conceito de gestão, sendo um conceito plural e integrador. Para os autores, a governança é traduzida:

[...] pela articulação de atores, empresários, terceiro setor, governos de diversos níveis e demais segmentos da sociedade, capazes de se fazer representar em projetos e planos que apontam para uma cidade utópica, com qualidade de vida e ampla sustentabilidade ou liderança compartilhada (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2006 apud COSTA et al., 2012, p.60).

Nesse ponto o TCU (2020) busca enfatizar que governança difere de gestão. A governança se preocupa com a qualidade e efetividade do processo decisório, de forma a atingir os resultados pretendidos, enquanto que a gestão se relaciona com a questão da qualidade da implementação do direcionamento superior, conforme bem ilustra a figura abaixo.

Figura 3 - Governança e Gestão



Fonte TCU, 2020

França; Mantovanel Jr; Sampaio (2012) chamam atenção, contudo, para a falta de subsídio teórico para uma análise conceitual pura/isolada sobre governança. Para os autores, quando acompanhada de outras categorias conceituais, a compreensão



sobre o termo fica mais clara pela contraposição a outro, sendo necessário, para tanto, eleger algumas categorias que se consideram relevantes para explicar o objeto. Assim, admite-se que os conceitos são distintos, porém há uma região onde as funções se sobrepõem, gerando condições de se aferir se as partes interessadas estão sendo atendidas e de decidir quais as correções a fazer.

O Tribunal de Contas da União (2020) estabelece que governança não é o mesmo que gestão. A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, enquanto a gestão recebe os comandos superiores e os implementa com foco na qualidade.

Assim, estabelece esse órgão de controle que as funções de governança giram em torno de definir o direcionamento estratégico, supervisionar a gestão, envolver as partes interessadas, gerenciar riscos estratégicos, gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle e promover a *accountability*, entendida como a prestação de contas, responsabilidade e a transparência na Administração Pública (TCU, 2020).

Perseguindo esse raciocínio de apontar diferenças entre a Governança e a Gestão, o TCU estabelece que as funções da gestão podem ser determinadas em implementar programas, garantir a conformidade com as regulamentações, revisar e reportar o progresso de ações, garantir a eficiência administrativa, manter a comunicação com as partes interessadas, e avaliar o desempenho e aprender.

Cabe lembrar que há, entre os estudiosos, ainda, a questão da diferenciação entre Governança e Governabilidade. Em 2002 na Escola Nacional de Administração Pública, em discussão sobre essa temática os autores apontaram que os conceitos de governança e gestão possuem uma relação muito forte, complementando-se, porém, com um vínculo ao mesmo tempo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo um esforço notadamente na esfera analítica e didática para melhor compreensão.

Resumidamente é dito que a governabilidade se refere às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado diante da sociedade civil e do mercado. Some-se a isso a capacidade de articular alianças e

pactos entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado. (ENAP, 2002)

É importante lembrar também, como mais um elemento distintivo com a governança, que a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, ou seja, é a partir deles que surgem e se desenvolvem as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena. Já a governança pode ser entendida como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade. Em geral, entende-se a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser observada sob três aspectos: financeiro, gerencial e técnico, todos importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas (ENAP, 2002).

Em um contraponto com a governabilidade, a fonte da governança não é o cidadão ou a cidadania organizada, mas sim os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público (TCU, 2020).

Insta destacar que a governança tem como postulado fundamental condições mínimas de governabilidade, portanto, mesmo com características específicas, estes instrumentos não existem isoladamente. Conforme Bresser Pereira (1998), sem governabilidade plena é impossível obter a governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade, como a presente no Brasil.

Martins, 1995 aponta que, no caso brasileiro não há, na atualidade, uma verdadeira “crise de governabilidade” como temos em outros países, mas sim uma “crise de governança”. Esta concepção de governança contempla também a chamada capacidade de aglutinar diversos interesses, constituindo um elo de articulação estável entre esta e a governabilidade (MARTINS, 1995 *apud* ARAÚJO, 2002).

### 3.4.3 Princípios da governança

Os princípios da Governança estão voltados, essencialmente, para as formas de gestão, em relação às exigências legais e éticas de uma sociedade. Desta forma, José Matias-Pereira (2010) esclarece que a governança, entendida como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, exige que todos os indivíduos envolvidos nas ações e atividades do setor público não sobreponham as suas aspirações e valores pessoais acima da boa gestão. Esse comportamento deve estar apoiado nos princípios de transparência; (*disclosure*), equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*); e ética. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

- Transparência: é o dever de informação de seus atos, de modo que suas decisões e ações possam ser conhecidas por toda a sociedade;
- Equidade: ou integridade, é a forma como ele executada suas ações, de forma imparcial e isenta, respeitando acima de tudo o direito de cada um;
- Prestação de contas: é a obrigação de prestar contas de seus atos e dos recursos colocados sob sua responsabilidade, devendo as prestações de contas seguir as recomendações dos órgãos de Controle;
- Cumprimento das leis: é o estrito atendimento dos regulamentos internos, estatutos e da legislação vigente; e,
- Ética: é o conceito que deve sempre estar nele imbuído, devendo estar atento ao que é legal ou ilegal, justo ou injusto, lícito ou ilícito.

A consideração de Maria Thereza Bond sobre a ética no serviço público baliza este conceito: A ética do servidor público deve estar constantemente em sintonia e conformidade com a finalidade da Administração Pública, isto é, com o bem comum da sociedade sempre em prioridade. (BOND, 2007, pg. 91).

Sobre esse tema a Federação Internacional de Contadores (IFAC), através do Comitê Setor Público (PSC), já havia publicado, em 2001, o estudo 13 que versa sobre orientações aos administradores públicos e à sociedade sobre princípios e práticas da boa governança. Os princípios estabelecidos pelo PSC/IFAC (2001, p.12) para governança na administração pública, são:

1. Padrões de Comportamento: relacionados ao exercício de liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização;
2. Estruturas e Processos organizacionais: relacionados à forma como a alta gestão é indicada, as responsabilidades são definidas e a organização se torna confiável;
3. Controle: relacionados à instituição dos controles de forma a subsidiar o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com relação à aplicação de leis e regulamentos.
4. Relatórios Externos: relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

Importante apontar que a Administração Pública, atendendo ao disposto no artigo 37 da Constituição da República, impõe, como primeiro princípio à ação da Administração Pública, a legalidade. Assim a Administração Pública somente poderá agir sob e nos limites da lei (BRASIL, 1988).

#### **3.4.4 O Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**

Com vista ao aprimoramento da atividade dos entes e entidades públicas e a necessidade de estabelecer patamares mínimos da eficiência ditada pelo artigo 37 da Constituição Federal, foi editado o Decreto n. 9.203 em 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e cria o Comitê Interministerial de Governança (CIG). O CIG é a base institucional do Governo e tem a responsabilidade de promover a boa coordenação e a articulação da Governança Pública na administração pública federal (artigo 9º A). Este dispositivo legal tem por objetivo guiar o administrador público por um caminho na busca e implementação de diversas mediadas para alcançar a otimização dos serviços públicos (TCU, 2020).

No sítio eletrônico do governo federal é possível encontrar de maneira clara e objetiva que a intenção, quando da edição do Decreto 9.203/2017 foi e continua sendo, o fortalecimento da Política de Governança Pública com a adoção de instrumentos de promoção de processo decisório baseado em evidências (*evidence-based decision making*), tais como: a análise do impacto regulatório e a avaliação de política pública (GOV.BR, 2018).

O objetivo central do legislador é de auxiliar o dirigente público na tomada de decisões, desenvolvendo mecanismos de prevenção contra desvios de condutas e contra a ação dos órgãos de controle quando da identificação de irregularidades o que pode ter como consequência a responsabilização dos agentes (gov.br, 2018).

O Decreto nº 9.203, de 2017, apresenta uma lista sintética de princípios e diretrizes de governança, definida a partir: i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) de uma revisão da literatura especializada, notadamente fincada em um norteamento para a política de governança pública como capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência. Tudo isso, como se pode afirmar sem acometimento de erros, estampa as assertivas contidas nas diretrizes da governança pública (GOV.BR, 2018).

O Decreto 9.203/2017 também cria o Comitê Interministerial de Governança que tem por finalidade assessorar o gestor na condução da política de governança da administração pública. O Tribunal de Contas da União – TCU, já vinha desenvolvendo essa temática no sentido de enfatizar o sistema de governança no setor público, ao influxo de que sejam realizadas por instâncias de governança, de modo que a boa governança seja obtida e os resultados esperados pela sociedade sejam alcançados, de forma legítima (IBGC, 2015).

Para que isso ocorra é necessário o desenvolvimento de uma estrutura administrativa (instâncias) com o desenho de processos de trabalho envolvendo instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização, de forma simplificada, e inspirado no modelo do IBGC (2015).

Esse sistema de governança elaborado no Decreto 9.203/2017 pode ser estampado da seguinte forma:

Figura 4 - Sistema de Governança



Fonte: TCU (2020)

Analisando o texto legal pode-se definir as competências gerais de cada etapa de governança idealizada pelo legislador. Dessa forma, seguindo as diretrizes da normativa temos:

a) as instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, e não se vinculam às organizações que são por elas governadas. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União e os conselhos superiores no Poder Judiciário (TCU, 2020);

b) as instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado (TCU, 2020);

c) as instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o

desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração (TCU, 2020); e

d) as instâncias internas de apoio à governança que realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês (p. ex.: comitê de riscos; comitê de desburocratização; comitês estratégicos) (TCU, 2020).

Conforme estabelecido no art. 2º, inciso III do Decreto 9.203/2017, a administração executiva ou alta administração é composta Ministros de Estado, pelo Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS - e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalentes. Esta instância interna de governança é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, a organização (art. 4º, inciso V, Decreto 9.203/2017).

Notadamente, enquanto a autoridade máxima é responsável pela direção da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por auxiliar no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização (TCU, 2020).

No organograma apresentado, na base do processo, estão as instâncias de gestão. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex.: secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. Já a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções

em nível operacional (p. ex.: gerentes, supervisores, chefes) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (TCU, 2020).

### **3.5 Estudos correlatos**

Esta seção tem finalidade de expor estudos sobre a temática da Governança nas contratações públicas que buscam esclarecer a forma pela qual os gestores públicos traduzem os recursos recebidos para melhoria do bem-estar da população por meio das compras públicas de serviços e bens.

A expressão “Governança”, como já exposto, foi inicialmente utilizada na iniciativa privada como Governança Corporativa, quando das transformações ocorridas no princípio dos anos 90. Conforme Matias-Pereira (2010), mesmo tendo surgido no contexto do setor privado, o termo governança, resguardadas as devidas especificidades, tem aplicação de seus princípios básicos, como transparência, equidade, cumprimento de leis, prestação de contas e conduta ética, em organizações do setor público.

Com o passar do tempo as instituições públicas têm buscado adaptar esses princípios e recomendações às entidades do setor público na definição dos princípios de “boa governança”. Desta forma, conforme Chevallier (2003), estes princípios estabelecem que devem prevalecer o estado de direito com respeito às leis e a independência de juízes, que os órgãos públicos gerenciem suas despesas de maneira justa e correta, que estabeleça mecanismos de transparência para que a população tenha as informações disponíveis e acessíveis e que aqueles que tenham gestão sobre recursos públicos respondam por suas ações.

Conforme já sedimentado, não há um consenso em torno do conceito de governança pública, tendo em vista a apresentação de diversos fatores que permeiam os aspectos e contexto em que tal instituto será analisado. Teixeira *et al.* (2018) apresentam o conceito dado pela OCDE que defende que a governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como



são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face aos vários problemas, atores e ambientes.

Neste momento não se pode deixar de mencionar o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) o qual define a governança no setor público como um “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” (TCU, 2017).

No intuito de alcançar, ainda que de forma pálida, em que momento se encontram os estudos sobre o tema, numa revisão da literatura encontramos estudos que buscaram verificar os níveis de adesões por parte dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública e, obteve-se, ainda, estudos que elaboraram propostas de modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados.

Cumprir observar a vasta e diversificada abordagem sobre governança que o TCU apresenta, como, por exemplo: Governança em Centro de Governo, Governança em Políticas Públicas, Governança em Organizações Públicas, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão em TI, Governança e Gestão em Contratações, Governança e Gestão em Saúde e Governança e Gestão em Segurança Pública TCU, 2017), um verdadeiro leque de estudos que possibilitam a melhoria e modernização do serviço público.

Com fulcro nas bases de pesquisa SPELL (*Scientific Periodicals Electronic Library*), SciELO (Scientific Electronic Library Online), BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações) e *GOOGLE ACADÊMICO* encontraram-se vários estudos sobre Governança na Administração Pública. Ocorre que o leque de possibilidades de estudos sobre governança pública é enorme, assim tendo em vista o foco no presente estudo, foi utilizado como filtro a questão da contratação pública nos municípios.

A seguir, para estampar os estudos identificados, é apresentado um quadro resumo:

Quadro 1 - Estudos correlatos

AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS
Caldas (2013) Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local	Analisar e refletir sobre o exercício de compras públicas em favor da gestão do Desenvolvimento local. Realizar uma descrição minuciosa do “Projeto Educação e Inclusão”, de modo a perceber a articulação entre os instrumentos de organização da oferta de uniformes escolares com os instrumentos que permitam fazer do Estado indutor da demanda. O recorte temático analisará a experiência sob a teoria das compras públicas.	os resultados percebidos a partir da análise do “Projeto Educação e Inclusão”, a diminuição das despesas das famílias que têm filhos matriculados na rede pública municipal de ensino representa um resultado positivo do projeto.
Oliveira (2015) Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos	Analisar, na percepção dos diferentes atores das compras públicas, a atuação, a eficiência e a qualidade dos processos licitatórios no âmbito de duas instituições federais de ensino	levantou-se que é necessário melhorar a qualificação desses servidores (solicitantes, almoxarifes, coordenadores de curso) no que concerne a compras públicas, para que estes sejam envolvidos nesse contexto e apoiem os setores de licitações e compras, desenvolvendo termos de referências e editais com especificações adequadas ao interesse da administração e da sociedade.
Ribeiro e Alcoforado (2016) Mecanismos de governança e o desenho institucional da Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro (RJ), Brasil	Analisar o debate internacional sobre mecanismos de governança e gestão pública e o desenho institucional da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS Rio)	O modelo regulatório é abrangente e diversificado e a ausência de mecanismos de avaliação externa pode representar uma fragilidade em termos de sustentabilidade. A falta de agências reguladoras autônomas, comuns em reformas setoriais, pode comprometer sua sustentabilidade pela falta da chamada constituição de compromisso, pela qual mandatos que atravessam a dinâmica situação-oposição asseguram o cumprimento dos contratos ao longo das transições políticas.
Scheren (2017) Análise do processo de compras do setor público dos municípios com a maior população do estado de Santa Catarina	O objetivo principal do trabalho foi analisar o processo de compras do setor público das dez cidades mais populosas do Estado de Santa Catarina, apresentar as modalidades de licitação utilizadas e o montante de valores homologados, e suas correlações ocorridas nos anos de 2012 a 2015.	Observou-se um grande crescimento dos procedimentos de licitação homologados e transmitidos ao TCE-SC, nos municípios de São José e Florianópolis. Como fator influência nesse contexto pode-se mencionar a adoção do novo plano de contas aplicados ao setor público (PCASP), que leva as entidades públicas apresentar o controle de contratos de credores e devedores e sua

AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS
		execução. Entretanto houve o caminho inverso também, nos municípios de Criciúma e Jaraguá do Sul a quantidade de processos licitatórios homologados diminuiu no mesmo período.
Dantas e Guerra (2018) Governança Pública: uma análise nos municípios da região Seridó do Rio Grande do Norte.	Verificar deficiências nas práticas de governança pública e identificar se o gestor público está buscando melhorar sua governança de maneira a resultar na prestação de serviços de qualidade	O estudo alcançou o objetivo proposto, que foi o de verificar quais as práticas de governança são utilizadas pelas Entidades públicas municipais, tendo como base norteadora as recomendações dispostas pelo TCU. Ademais, foi evidenciado que, embora precário, existe um sistema de governança pública em funcionamento.
Sell (2018) <i>Accountability</i> : uma observação sobre o nível de transparência de municípios	Verificar o nível de <i>accountability</i> nos municípios da Região Sul do Brasil.	Os achados demonstram que no <i>ranking</i> do nível de <i>accountability</i> (Tabela 5) o Estado de Santa Catarina ocupa as extremidades, ou seja, consagra-se em primeiro lugar com o Município de Joinville e no último lugar com o município de Jardinópolis. A disparidade do nível de <i>accountability</i> do Estado de Santa Catarina faz com que, apesar de o estado possuir um município com o maior nível de evidenciação, é o Estado com menor nível de <i>accountability</i> da Região Sul do Brasil. O Estado do Paraná o possuidor do maior nível de <i>accountability</i> da Região Sul do Brasil, seguido pelo Estado do Rio Grande do Sul.
Pereira (2019) Compras públicas municipais: uma proposta de modelo de gestão para municípios de pequeno porte	Propor um modelo de gestão de compras públicas para municípios de pequeno porte.	O trabalho contribuiu tanto teoricamente como de maneira prática com o aperfeiçoamento do processo de compras especificamente em municípios de pequeno porte, fornecendo não só uma teoria consistente sobre o mesmo e embasada em diferentes aspectos e modelos já consolidados pela literatura.
Santos (2019) Influência da governança pública na eficiência da alocação dos	Verificar a influência de práticas de governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde dos municípios brasileiros.	Utilizando-se os modelos de DEA, com o intuito de mensurar a eficiência da aplicação dos recursos públicos em cada uma dessas funções e a construção do

AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS
recursos públicos		IEM, verificou-se a influência de práticas de governança pública no IEM construído. Assim, a pesquisa atingiu seu objetivo, uma vez que demonstra a influência de práticas de governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde.
Aquino (2020) Governança pública dos municípios brasileiros	Analisar a governança pública dos municípios brasileiros, investigando os municípios de grande e pequeno porte.	Verificou-se que os municípios pesquisados estão aplicando, mesmo que de forma parcial, práticas de governança que estão na literatura, mas ainda precisam adotar diversas práticas e inseri-las nas ações públicas
Martins (2020) Governança Pública: Análise Exploratória do <i>disclosure</i> dos Municípios da Região Sul do Brasil	Analisar o <i>disclosure</i> dos princípios de governança pública dos municípios da região sul do Brasil.	Foi possível identificar os princípios utilizados na governança pública, desde a visão mais tradicional até o advento da NGP. Percebeu-se de acordo com a literatura que os 2 (dois) princípios norteadores da governança pública foram o da transparência e <i>accountability</i> , e com advento da NPM atribuiu-se ênfase ao princípio da responsabilização e a NPG enfatizou o princípio da participação
Alexandre (2020) Governança nos processos das contratações públicas	Demonstrar a importância da governança nos processos de contratação pública	Detecção da necessidade pensar de forma mais estratégica e trazer para dentro da cultura organizacional das instituições públicas as ferramentas que a governança tem a oferecer.
Puchalski (2019) A governança pública na Prefeitura de Porto Alegre e as implicações para a autonomia de gestão no Departamento Municipal de água e esgoto – DMAE Uma análise da Administração Indireta no Governo Marchezan	Analisar qual a influência do novo programa de governança da prefeitura de Porto Alegre na gestão do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, em relação à autonomia de gestão na administração indireta no governo Marchezan.	Evidencia que o atual programa de governança municipal interfere nos rumos da gestão pública do DMAE, retirando a autonomia de gestão do Departamento, mediante um conjunto de medidas que produziu impactos que fragilizam a organização e consequentemente precarizam os serviços prestados para a sociedade.

AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS
<p>Gonçalves (2019) Governança das aquisições na administração pública federal: um estudo exploratório sobre a comissão de apoio técnico contábil para fins licitatórios na UFRN</p>	<p>verificar a qualificação econômico-financeira das empresas participantes de licitações na universidade, utilizando-se da análise das Demonstrações Contábeis dessas empresas para emissão de Parecer Técnico acerca das informações contábeis das empresas licitantes</p>	<p>Constatou-se que a implementação da Gestão de Risco das Aquisições é motivada principalmente por pressões institucionais coercitivas pelo Tribunal de Contas da União e que os objetivos da Comissão estão fortemente relacionados à busca por boas práticas de Governança das aquisições, apesar do objetivo de caráter técnico, é iminente a contribuição no sentido de mitigar risco de descumprimento do objeto contratual, principalmente na fase da seleção dos fornecedores pelo órgão público.</p>
<p>Ramos e Vieira (2015) Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal</p>	<p>Analisar a necessidade de avaliação sistemática, contínua e eficaz que esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público municipal.</p>	<p>a Matriz LIMPE demonstra tendência de revelar-se profícua para o desenvolvimento da Administração e convergente com o interesse público.</p>
<p>Albuquerque (2016) O modelo de gestão proposto pelo representante caixa nos municípios com mais de 100 mil habitantes</p>	<p>Verificar em que medida a atuação dos RC, situada no campo da Gestão Pública, apresenta – em maior ou menor intensidade – elementos constitutivos dos principais paradigmas da Administração Pública (burocrático, nova gestão pública e governança pública).</p>	<p>Verificou-se que o Representante CAIXA, se consolidou como ponto focal do município em que atua; tem assumido um papel de articulador, promovendo o diálogo entre as diferentes áreas da CAIXA; tem dedicado a maior parte do seu tempo para garantir a conformidade de processos e contratos do seu município e, tem atuado em parceria com a Prefeitura, compartilhando o alcance dos resultados com os gestores municipais</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Conforme já apontado, observa-se que existem muitos estudos no Brasil sobre a temática em questão, porém, especificamente sobre a contratação pelos municípios à luz da Governança Pública o número de publicações ainda é muito reduzido. Em decorrência disso a pesquisa foi ampliada para temas mais amplos, mas não com menor pertinência no que diz respeito ao embasamento teórico da presente pesquisa.

Para alcançar o objetivo de efetivamente encontrar parâmetros de balizamento da realidade investigada expressões importantes como licitação e governança; estratégia para gestão de compras públicas; cotação e preços de referência; estruturação da unidade de gestão; estimativa de preços; gestão de contratos; ética e capacitação, entre outras foram utilizadas nas plataformas de busca acima mencionadas.

Os estudos encontrados possibilitaram uma maior aproximação a realidade investigada, proporcionando o enriquecimento dos subsídios necessários à investigação pretendida. Tais parâmetros se fazem estampar no quadro abaixo.

Quadro 2 - Estudos correlatos de apoio

AUTORES	OBJETIVOS	RESULTADOS
José Gomes Júnior. Macário Neri Ferreira Neto (2020) - Licitação Pública e sua relação com a Governança e a Governabilidade	Este trabalho buscou fazer uma reflexão sobre os conceitos de licitações em conjunto com os fundamentos de governança pública, com a finalidade de contribuir com o debate do modelo de compras públicas encontrada no Brasil e sua relação com os parâmetros de governança e governabilidade esperados	Desta forma podemos concluir que uma licitação prevista na legislação, se bem conduzida contribui para o atingimento de uma boa governança pública, tendo em vista que o processo licitatório está aderente aos princípios de governança de qualidade, e conforme Diniz (1996, p. 16), um Estado competente melhora as condições de governabilidade do país. Mas para tanto é preciso aceitar mudanças; perceber que a licitação não é fim em si, mas instrumento de alcance e garantia do interesse público.
Antônio Carlos Paim Terra 2016 – Dissertação de Mestrado em Administração Pública – PROFIAP) Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal	1. Propor um conceito de Compras Públicas Inteligentes - CPI; 2. Identificar quais as melhores práticas e os entraves (elementos contraproducentes) da atividade de compras públicas; 3. Propor um modelo, a partir de uma análise do ciclo de gestão e de uma visão multidimensional sobre as compras públicas, para o levantamento do estágio de amadurecimento da atividade de compras em organizações públicas, vinculado ao conceito de compras públicas inteligentes; 4. Indicar estágios de maturidade das compras públicas inteligentes; e 5. Aplicar o modelo no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal,	Conclui-se: necessário entender e discutir as compras públicas a partir de um olhar sistêmico é fundamental. Muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica. Assim, são fundamentais o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e alcance de resultados positivos na área de compras públicas.

AUTORES	OBJETIVOS	RESULTADOS
	realizando um diagnóstico e propondo medidas de intervenção visando a melhoria da atividade de compras públicas dentro da Instituição.	
Jucimar Casimiro de Andrade (2018) Eficiência na cotação de preços de referência na modalidade de licitação pregão eletrônico um estudo em um instituto federal de ensino	Analisar a relação entre os preços de referência e os preços reais efetivamente lançados pelos licitantes na modalidade de licitação pregão eletrônico no IFPB.	Conclui-se que, apesar das dificuldades reais enfrentadas, a pesquisa de mercado é condição essencial para o sucesso de uma licitação e de uma contratação administrativa efetiva, séria e fidedigna, principalmente por requerer uma reflexão crítica dos próprios agentes públicos envolvidos na sua condução.
Florencia Ferrer (2013) Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras	Coletar informações sobre os principais processos, conhecer a realidade dos estados, disseminar conhecimento e incentivar a inovação	As estratégias de melhoria da qualidade do gasto público precisam partir da necessidade de repensar muitos dos processos hoje existentes. Boa parte dos desperdícios se dá porque o estado não tem uma visão integrada do processo de gestão de suprimentos, da logística e das compras em sim. A descentralização sem controle leva a geração de redundâncias nos estoques, que desencadeiam processos de mau uso dos recursos públicos. Verificamos a necessidade da consolidação de uma inteligência centralizada com uma visão única do processo, que consiga enxergar acima dos interesses particulares de cada órgão, secretaria ou ministério. Esse modelo permite obter ganhos de escala onde é necessário e descentralização e execução local onde esta seja a melhor indicação. O núcleo de comando da política de compras é o que pode visualizar o custo total do processo, a melhor estratégia de logística, os custos de transação que podem ser reduzidos
Matheus Hortas Raposo Marta Sampaio de Freitas Mario Tinoco da Silva Filho Marcos Sandro Braga Fernandes Rodrigo Lemos da Silva (2016) Estruturação da unidade de gestão	Avaliação do processo de estruturação da unidade de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES por meio da aplicação da <i>Soft Systems Methodology</i> – SSM	A organização da equipe e das ações, com apoio de uma metodologia de estruturação de problemas, possibilitou maior clareza dos objetivos da GES para todos os envolvidos. Nesse sentido, a SSM ( <i>SOFT SYSTEMS METHODOLOGY</i> ) não apresenta soluções para os problemas apontados, mas ajudam os participantes a entenderem o campo, as regras, os atores e as dificuldades que precisam ser consideradas para a resolução dos problemas. Considera-se, ao final da aplicação, que todos os membros da equipe possuem uma visão compartilhada e clara dos motivos pelos quais a equipe existe e a missão a que se propõe
Mario Tinoco da Silva Filho (2016) Estratégica de suprimentos: uma aplicação da <i>Soft Systems Methodology</i>	Apresentar uma aplicação de uma metodologia de estruturação de problemas, a <i>Soft Systems Methodology</i> – SSM, ao processo de estruturação da unidade de Gestão	A maior parte das compras que são descentralizadas precisam permanecer assim, mas o incentivo ao planejamento e a difusão da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos podem contribuir para a melhoria desses processos.

AUTORES	OBJETIVOS	RESULTADOS
	Estratégica de Suprimentos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Estado do Rio de Janeiro	
Roberto Dutra Torres (2016) Governabilidade, governança e poder informal. Um problema central de sociologia política	Relacionar o conceito de governança com os problemas estruturais de governabilidade que afetam o estado moderno.	O quadro teórico desenvolvido culmina na tese de que a tentativa de normatizar as relações de poder informais que se estabelecem entre o estado o setor organizado do público de cidadãos é o consenso semântico em torno do qual gravitam as diferentes concepções da ideia de governança. Uma diferença importante, no entanto, é aquela que se estabelece entre aqueles que colocam o acento normativo na simples “abertura” do estado à “sociedade civil” e aqueles que prescrevem um papel ativo do estado no sentido de reestruturar as relações e assimetrias de poder na sociedade.
Antônio Raimundo Cardoso Teixeira Filho - Denise Ribeiro de Almeida - Leonardo Ribeiro de Almeida (2017) - Capacitação no setor público: o processo adotado em uma ifes	Descrever e analisar o processo de capacitação implementado à luz da PNDP, caracterizando o modelo utilizado pela Instituição para capacitar o corpo técnico-administrativo, bem como os indicadores resultantes dessas ações institucionais.	Os achados do presente trabalho também confirmaram o pressuposto da pesquisa, demonstrando que as ações de capacitação ofertadas pela UFBA pouco se aproximam dos objetivos organizacionais, focando a atuação no aprimoramento de competências de natureza funcional, o atendimento da demanda legal e respondendo à expectativa de melhoria remuneratória prevista no plano de carreira dos TAE.
Ana Luiza Camargo Hirle (CONSAD 2016) Estimativa de preços em compras públicas: desafios e medidas para a obtenção de melhores resultados em minas gerais	Discutir o tema da regulamentação da realização de pesquisa de preços para a instrução de procedimentos licitatórios na administração pública federal e no Estado de Minas Gerais, e a apresentar as regras definidas para a sistematização de um banco de melhores preços, com informações referentes ao parâmetro de preços praticados pela Administração, para suporte aos procedimentos realizados nos setores de compras de Minas Gerais	Conclui-se que os esforços do Estado de Minas Gerais para a regulamentação do tema de estimativa de preços em licitações e para a modernização da ferramenta de suporte a esta estimativa, em especial do Módulo de Melhores Preços do SIAD, não determinam a utilização preferencial do parâmetro de preços praticados, pelos agentes públicos responsáveis pela realização da pesquisa de preços, em relação a qualquer outro parâmetro
Ataniela Rogéria Gonçalves Gomes (2016) A Gestão de Contratos na Administração Pública	Analisar a forma como são planejados, firmados, executados, acompanhados e finalizados os contratos administrativos na empresa objeto de estudo. Identificar as etapas constituintes bem como a eficiência dos agentes envolvidos na efetivação dos contratos administrativos realizados na	O resultado final é que ficou muito a desejar no que diz respeito à gestão e fiscalização dos contratos, bem como na identificação das demandas e do estabelecimento de políticas e estratégias para os suprimentos necessários à consecução dos fins estatais.



AUTORES	OBJETIVOS	RESULTADOS
	referida empresa; Apreender na prática as concepções básicas que englobam todo o processo de contratação na Administração pública	
Tiago Juliano da Silva, Alexandre Pellin, Ivano Ribeiro e Claudio Antonio Rojo (2021) Diagnóstico e proposição de mudanças no fluxo de compras e almoxarifado de uma instituição de ensino Público Federal	Diagnosticar e propor melhorias nos processos de compras e de almoxarifado de uma Instituição de Ensino Público Federal	A intervenção demonstrou que algumas ações podem ser tomadas para efetivação de um processo de compras mais assertivo, evitando assim compras desnecessárias ou em demasia, sendo assim possível a verificação, na prática, se os servidores responsáveis estão em consonância com uma gestão pública que prioriza resultados direcionados para o atendimento da sociedade como um todo, em sintonia com os princípios constitucionais.
Glauca Marques da Silva Sá (2016) Capacitação Profissional para um Atendimento de Excelência no Setor Público	Demonstrar a importância da capacitação do servidor, priorizando o treinamento como uma das formas de potencializar seu desempenho, visando um atendimento de excelência ao cidadão e gerando resultados positivos para a organização	Através do exposto neste artigo define-se a importância da capacitação profissional dentro do serviço público, trazendo à tona questões relevantes, como: desburocratização, treinamento dos servidores, com definição de estratégias de desenvolvimento do quadro de pessoal alinhadas às necessidades de aperfeiçoamento trazendo inúmeros desafios para o alcance da excelência no atendimento.
Maria Augusta Roque de Jesus - Maria Christina S. F. Cervera (2017) - Ética no serviço público com foco na capacitação profissional	Conhecer quais as melhores estratégias de treinamento ético utilizadas no Brasil e em outros países, que possibilitem prevenir e combater à corrupção.	Concluiu o artigo pela necessidade que se reconheça o importantíssimo papel das estratégias na educação continuada dos servidores públicos, para construção de uma identidade autossuficiente e personalidade críticas, conduzindo ao uso legítimo da discricionariedade. Resta ao gestor compreender que na gestão pública contemporânea, um profissional com formação e identidade éticas, será um agente transformador e eficaz na implementação e gerenciamento de políticas públicas, contribuindo para o benefício da comunidade e a boa governança.
Santos, J. G.; Mota, F. P. B (2020) - A Transparência governamental em tempos de covid-19: reflexões do quadro brasileiro	É promover reflexões sobre questões já evidentes em torno de como a transparência governamental, na atual conjuntura, tem se desenvolvido	Mostram, de maneira geral, que os governos estaduais têm, até então, entendido o desafio que lhes é posto na atual conjuntura. Além disso, também sugerem que, em quadros de normalidade, as organizações públicas poderiam ser mais transparentes ou evoluir mais rapidamente em termos de abertura de dados.
Kniees e Marques (2021) - Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União	O objetivo deste artigo é investigar se, e de que forma, a CGU aborda a ideia de transparência pública por meio de seus perfis em redes sociais digitais.	Este artigo, ainda que se debruce sobre o que a CGU trata em seus perfis de redes sociais digitais, aponta caminhos para que a entidade mapeie de forma mais eficaz o comportamento do público que a segue em redes sociais – o que permite otimizar e tornar mais eficazes as políticas de elaboração e compartilhamento de conteúdo
Samuel Souza de Araújo et al (2020) Compras Públicas Sob a Perspectiva da Avaliação de	investigar o que tem sido publicado na literatura referente à avaliação de desempenho das compras públicas pode contribuir para	Evidenciam-se os conhecimentos gerados para serem socializados. Em linhas gerais, constatou-se: (i) a inexistência de autores renomados nessa área e de rede de colaboração; (ii) que os stakeholders são o foco que tem merecido

AUTORES	OBJETIVOS	RESULTADOS
Desempenho: Uma Revisão de Literatura e Agenda de Pesquisa	subsidiar ações futuras de gestores dos Departamentos de Compras, como também para se propor reflexões e propostas teóricas que conduzam os processos de compras públicas a serem mais eficientes e efetivos	atenção dos pesquisadores; (iii) que os modelos construídos não estão sendo capazes de oferecer subsídios à gestão de compras públicas; (iv) que o objetivo da AD tem sido avaliação, controle e motivação no âmbito das compras públicas; (v) destaque positivo para inexistência das falhas métricas de replicação de uma instituição para outra e foco excessivo em medidas financeiras; (vi) que, por outro lado, os modelos construídos para avaliar o desempenho não consideram os objetivos organizacionais e não fornecem informações aos gestores públicos; e (vii) forte preocupação com os stakeholders, tanto do contexto interno quanto do externo.

Fonte: Elaborado pela autora, 2021

O objetivo de buscar amparo numa literatura de apoio é, conforme já mencionado, ampliar as possibilidades de corroborar as proposições encontradas durante o desenvolvimento da pesquisa.

A sessão seguinte tem por finalidade detalhar a metodologia utilizada e as técnicas pertinentes à pesquisa objetivada.

## 4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente estudo foi desenvolvido através de uma abordagem qualitativa com a finalidade de descrever de maneira objetiva, sistemática e qualitativa o conteúdo manifesto da comunicação na tratativa dos dados obtidos por meio de entrevistas e roteiros de pesquisa os quais serão instrumentos de coleta de dados, objetivando, como estudo de caso, descrever e analisar as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pela Prefeitura de Barbacena sob a ótica da Governança Pública.

Trata-se de uma pesquisa teórica/empírica, pois pressupõe a discussão e fundamentação da teoria além de dar margem à possíveis contra-argumentos e questionamentos. O estudo é exploratório com o objetivo de dar uma visão geral de determinado fato. De natureza qualitativa, pois se pretende estudar um determinado problema e verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Quanto à coleta de dados bibliográfica foram utilizados relatórios, artigos científicos e livros na sua elaboração.

Com arrimo nas lições de Lakatos (2003) temos que método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. Assim podemos concluir que o processo de desenvolvimento científico ocorre com base em premissas estabelecida pela pesquisa.

Para se definir os métodos e técnicas que melhor atenderão ao pesquisador, é necessário utilizar os aspectos apresentados como objetivo da pesquisa. Nesta perspectiva, temos que a ciência surge como uma necessidade de saber o porquê dos fatos, como um modo de compreender e analisar o mundo através de um conjunto de técnicas e métodos (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Destarte, nesta seção serão apresentados os elementos da metodologia que foram utilizados para o desenvolvimento deste estudo, abrangendo o tipo e o método de pesquisa, a abordagem, a unidade de análise e a forma como foram coletados os dados apresentados, com a finalidade de se obter um resultado satisfatório quanto à proposta da pesquisa que é descrever e analisar as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pela Prefeitura de Barbacena sob a ótica da Governança Pública.

#### **4.1 Abordagem, tipo e método**

Os trabalhos de pesquisa podem apresentar uma abordagem qualitativa ou quantitativa. A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. (GOLDENBERG, 1997 *apud* GERHARDT e SILVEIRA, 2009) Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria.

O conhecimento é um processo dinâmico e inacabado, serve como referencial para a pesquisa tanto qualitativa como quantitativa das relações sociais, como forma de busca de conhecimentos próprios das ciências exatas e experimentais (TARTUCE, 2006, *apud* GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

Na presente pesquisa que visa descrever e analisar as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pela Prefeitura de Barbacena sob a ótica da Governança Pública, o objetivo será alcançado através de uma abordagem qualitativa. Conforme nos orienta Godoy (1995), o pesquisador que utiliza a forma qualitativa descreve o fenômeno e como ele se manifesta nas atividades, procedimentos e interações, ou seja, permite compreender a estrutura na qual o indivíduo se insere e interpreta as ações, pensamentos e sentimentos do indivíduo.

O estudo de caso foi o método abordado e a pesquisa e este consiste em avaliar tecnicamente e profundamente um ou poucos objetos de pesquisa, avaliando individualmente cada caso de estudo. Conforme leciona Yin (2001), o estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa investigando um fenômeno dentro de seu contexto.

Segundo Yin (2001), os estudos de caso podem ser causais/exploratórios ou descritivos. Tratando-se do método descritivo, o qual foi utilizado na presente pesquisa, este possibilita, ao investigador, a descrição de fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto real.

Foram utilizadas, para coleta de dados, entrevistas com população alvo do projeto de pesquisa, utilizando-se roteiro semiestruturado. Assim foi possível responder a questões de como e por que a Teoria de Governança Pública irá contribuir para a melhoria das dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pelo Poder Público Municipal.

#### **4.2 Unidade de análise, observação e sujeito de pesquisa**

Babbie (2003) elucida que unidade de análise são tipicamente as pessoas, mas podem ser também famílias, cidades, estados, nações, companhias, indústrias, clubes, agências governamentais entre outros. Em consonância com os conceitos

citados, a unidade de análise desse estudo será o setor de licitações e contratos e a forma de aquisição pelo poder público em um município do interior de Minas Gerais.

Ainda seguindo a lição de Babbie (2003), na delimitação do universo de pesquisa deve-se esclarecer quais os sujeitos serão avaliados ou mapeados, estabelecendo critérios claros como: tipo de profissão desenvolvem, grupo que pertencem, sexo, etc. Assim, com o objetivo de buscar conhecimento para esclarecer o problema de pesquisa serão analisados os servidores que desenvolvem suas funções junto ao setor de Licitações em um município do interior de Minas Gerais. Assim, os sujeitos de pesquisa serão todos os envolvidos neste processo e, a pesquisa envolve setores distintos, sendo que, conforme organograma apresentado (figura 02) estes setores não são necessariamente subordinados, mas interdependentes. Exemplificando, a diretoria de licitação somente desenvolverá suas atribuições após a diretoria de compras apresentar a fixação do preço médio o qual servirá de base para julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes participantes. Desta forma, dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, cada setor contribui para as compras públicas de forma ordenada, garantindo os princípios Constitucionais e legais daquele processo (BARBACENA, 2019).

Tendo em vista a busca pela compreensão da dinâmica do processo de contratação pelo município de Barbacena, enfatizando o subjetivo como meio de compreender e interpretar as experiências, nos parâmetros da pesquisa qualitativa, entrevistou-se, como já mencionado, todos os servidores participantes de todas as etapas do processo, desde a identificação da demanda até a execução completa do contrato, buscando compreender a totalidade do fenômeno, mais do que focalizar conceitos específicos. Notadamente a pesquisa qualitativa possui poucas ideias preconcebidas e salienta a importância das interpretações dos eventos mais do que a interpretação do pesquisador. Este tipo de investigação coleta dados sem instrumentos formais estruturados, não tenta controlar o contexto na totalidade e analisa as informações narradas de uma forma organizada, mas intuitiva (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

### **4.3 Técnica para coleta de dados**

No âmbito das ciências sociais, a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada. Collis, Hussey (2005 p.160) afirmam que a entrevista “trata-se de um método de coleta de dados no qual perguntas são feitas a participantes selecionados para descobrir o que fazem, pensam ou sentem”.

Para Gil (1999), entrevista é uma forma de interação social. De forma específica, é um diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. As principais vantagens da entrevista é que possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social, muito eficiente para obter dados em profundidade acerca do comportamento humano e os dados são suscetíveis de classificação e quantificação.

Segundo Stake (2011 p.101), “os pesquisadores qualitativos buscam dados que representam experiências pessoais em situações específicas”. Nesse estudo buscam-se dados para compreender sobre as atitudes, comportamentos, aprendizado, mudanças e relações entre os servidores que atuam no setor de licitações e contratos. Na ambiência delimitada neste estudo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com todos os servidores envolvidos no processo de aquisições no município de Barbacena, os quais, contribuiram com informações singulares ou interpretações sustentadas pelos servidores entrevistados. Todos foram entrevistados a fim de se estabelecer conclusões mais próximas possíveis da realidade enfrentada pelos setores envolvidos nos processos de contratação desenvolvidos pelo município investigado.

As entrevistas semiestruturadas têm a capacidade de abordar realidades pouco conhecidas e oferecem uma visão aproximativa do problema pesquisado. Foi utilizado também, roteiro de pesquisa com o objetivo de descobrir o que o grupo selecionado de participantes faz, pensa ou sente (STAKE, 2011).

Os roteiros constam como apêndices desse estudo e foram definidos por tópicos de interesse do pesquisador. Antes de cada abordagem será explicado para o servidor participante a relevância da pesquisa, a importância de sua colaboração e que será garantida a sua confidencialidade. A atenção devida será impressa a todas as fases da pesquisa, tanto nas entrevistas quanto aos roteiros de pesquisa, para que os

servidores possam detalhar e relatar suas características, experiências e para que através desse relato possamos compreender o universo vivido pelos pesquisados (STAKE 2011).

#### 4.4 Análise de Dados

A técnica de análise de conteúdo foi utilizada para a realização da análise de dados deste estudo. Para Bardin (2009), uma pesquisa qualitativa exige do pesquisador um preparo técnico com imparcialidade na leitura, objetivando entender o que é valorizado pelo outro e não o que o pesquisador gostaria de encontrar.

Para permitir a análise de conteúdo, todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. As perguntas foram definidas, com base no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança na administração pública embasando, assim, as categorias de análise representadas no Quadro 03, as quais caracterizam as proposições a serem analisadas neste estudo. De acordo com as lições de Bardin (2009), organizou-se o material a ser analisado, bem como a sistematização de ideias. Em seguida, foram realizadas leituras flutuantes dos conteúdos das entrevistas para a interação com a informação coletada. Após a familiarização com o conteúdo, houve a seleção e o recorte das partes mais relevantes das entrevistas e procedeu-se ao início da análise propriamente dita.

Quadro 3 - Categorias de análise

CATEGORIAS	PERGUNTAS CONTIDAS NO ROTEIRO DE ENTREVISTAS (APENDICE A)
I - Estratégia	01, 02, 03, 04 e 05
II - Eficiência e eficácia na formação do processo	06, 07, 08 e 09
III - Eficiência e eficácia na contratação	10, 11, e 12
IV - Recursos humanos	13, 14, 15 e 16
V - Planejamento	17 e 18
VI - Controle	19, 20, 21 e 22

Fonte: Elaborado pela autora, 2021

Dando continuidade à análise, foi feita a exploração do material a partir da codificação e categorização dos conteúdos, que teve por objetivo encontrar e selecionar os trechos com elementos semelhantes e inconsonantes que ocorreram com maior frequência nos textos das entrevistas realizadas. Conforme Bardin (2009), a fase da

exploração do material representa uma etapa importante de descrição analítica que determina a qualidade das interpretações e inferências.

E, por fim, consoante Bardin (2009), ocorreram o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação das informações anteriormente selecionadas. Para a interpretação dos resultados, considerou-se, além da frequência das repostas, a subjetividade da visão dos entrevistados com relação às dimensões analisadas (Quadro 03). Posteriormente, os trechos das entrevistas selecionados foram relacionados com o referencial teórico, a fim de analisar e compreender a percepção dos entrevistados.

No próximo capítulo será entabulada a discussão e a análise dos resultados da pesquisa.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O objetivo desta etapa é apresentar os resultados alcançados através da pesquisa, mediante a análise de conteúdo, à luz das proposições de Bardin (2006), demonstrada pelos trechos das entrevistas. Apresenta-se a compilação das informações que conduziram ao atendimento dos objetivos geral e específicos da pesquisa.

### **5.1 Caracterização dos sujeitos de pesquisa**

Os sujeitos de pesquisa foram os servidores públicos que desempenham suas funções junto aos setores envolvidos na contratação para aquisições de bens ou serviços junto ao Município de Barbacena/MG. Foram entrevistados todos os 11 servidores, que são a totalidade dos indivíduos envolvidos nesse processo, conforme descrito no Quadro 04. A fim de preservar a identidade dos entrevistados, eles foram codificados pela letra “E” e pelo número sequencial da entrevista realizada, como E1, E2, E3, E4, e assim por diante.



Quadro 4 - Descrição do sujeito de pesquisa

Codificação do entrevistado	Sexo	Setor	Tempo de trabalho	Cargo	Função
E1	F	Diretoria de licitações	20 anos	Agente administrativo	Pregoeira
E2	M	Diretoria de licitações	01 ano e 10 meses	Analista administrativo	Responsável por editais
E3	F	Diretoria de licitações	09 anos	Agente administrativo	Agente administrativo
E4	M	Diretoria de licitações	02 anos	Analista administrativo	Pregoeiro
E5	M	Chefia de compras	02 anos	Analista administrativo	Analista administrativo
E6	F	Chefia de compras	02 anos	Analista administrativo	Analista administrativo
E7	M	Diretoria de licitações	04 meses	Cargo comissionado	Diretor de licitações
E8	M	Diretoria de logística (almoxarifado)	02 anos	Analista administrativo	Revisor de TR
E9	F	Diretoria de contratos	08 meses	Cargo comissionado	Chefia de contratos
E10	M	Diretoria de contratos	08 anos	Cargo comissionado	Diretor de aquisições e contratos
E11	M	Diretoria de logística	14 anos	Atendente administrativo	Diretor de logística

Fonte: Elaborado pela autora, 2021

## 5.2 Análise e discussão dos resultados

Neste ponto serão abordadas as categorias de análise desenvolvidas conforme as propostas da presente pesquisa, de acordo com as informações obtidas durante a pesquisa realizada, investigando se existem e quais as práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Municipal e, ainda, descrevendo e analisando os entraves na gestão de resultados objetivados pela Administração Pública Municipal, quando do desenvolvimento das dinâmicas estabelecidas para realização do processo de contratação.

Basicamente as entrevistas foram desenvolvidas na estrutura delineada na forma como ilustra a figura (04) abaixo:

Figura 4 Categorias de análise



Fonte: Elaborado pela autora, (2021)

Assim, analisando as dimensões e categorias de análise propostas para a pesquisa e iniciando o ciclo investigativo com base na identificação necessidade de contratação, ou seja, formação da demanda inicial, buscou-se identificar as estratégias no desenvolvimento do processo de contratação, a eficiência na formação do processo e na contratação, o papel dos recursos humanos, a forma de controle do processo e do contrato propriamente dito, tendo por lastro o planejamento e a operacionalização de todo o caminhar do procedimento que objetiva a satisfação das necessidades postas com a identificação da necessidade que deu início ao processo. Desta forma foram esses os resultados obtidos e sua respectiva análise.

### 5.2.1 Estratégia

Com a intenção de analisar a forma de contratação desenvolvida pelo município de Barbacena, indagou-se aos entrevistados sobre as estratégias desenvolvidas e utilizadas para identificação das necessidades de contratação ou demanda inicial, que culminarão com a elaboração do termo de fornecimento de bens ou serviços.

O Decreto 9.203/2017, em seu artigo 2º, inciso I define governança pública como um 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).

Um dos elementos desta conceituação, a estratégia, é exatamente a questão ora analisada e, buscando amparo nas orientações do TCU encontramos que Estratégia organizacional é o conjunto de decisões que possibilitam à organização definir os seus objetivos e alocar recursos para alcançá-los (TCU, 2020).

Para os estudiosos clássicos, a estratégia não consiste em analisar para explicar. Mas em compreender para conceber ações que estão em *flux*, em tramas, em redes. Não se trata de extrair a essência das coisas apagando as aparências ou as circunstâncias, mas apoiar-se nessas últimas para recriar potencial em condições de permanência. A estratégia é uma ida e volta incessante entre a virtualidade (conceber uma visão) e a realização (fazer que aquilo ocorra). Aristóteles, Ulisses e Heráclito são, para isso, melhores inspiradores que Platão (TAIEB, 2008).

Inicialmente, observou-se certa homogeneidade nos relatos dos entrevistados, uma vez que a maioria descreveu o desenvolvimento o processo de compras como moroso, burocrático, com muitas falhas e que precisa ser otimizado, o que pode ser evidenciado nos relatos a seguir.

O processo nosso, da nossa realidade aqui da nossa prefeitura, ele ainda é um processo difícil. Ele é um processo falho (E1)  
 É um processo complexo, né, que corre por diversos setores da prefeitura, por diversas secretarias, passa por diversos setores diferentes e burocrático, infelizmente, ainda é muito burocrático e demanda aí um certo tempo [...] (E4)  
 Acredito que seja um processo um pouco moroso (E5)  
 Ele é bom, mas é ... tem muita deficiência (E6)  
 Ao meu ver, o processo de contratação do município, ele vem acontecendo... ele... já se inicia cheio de falhas. As pessoas, hoje, no município, elas não conseguem mensurar nem qualificar aquilo que elas precisam (E11)

Ao adentrarmos na questão da estratégia para a identificação da necessidade de contratação, todos os entrevistados informaram que a demanda inicial tem origem nas secretarias, ou seja, os setores identificam suas próprias necessidades e fazem a solicitação da contratação.

As secretarias (são diversas secretárias) elas identificam, dentro da própria estrutura delas, as necessidades das aquisições (E1)

Ocorre pela secretaria demandante que identifica a necessidade, ela justifica essa necessidade e encaminha pro superior, ou seja, o secretário pra que sejam tomadas as providencias quanto ao processo de aquisição do bem ou serviço (E2)

Aprofundando sobre o questionamento buscou-se identificar a existência de um setor responsável por receber, avaliar e gerenciar as demandas, o que ficou demonstrado foi uma instabilidade quanto ao conhecimento dos servidores em relação à centralização das requisições. O setor responsável (almoxarifado) conhece sua competência, porém os demais setores não dominam essa informação.

Ainda dentro dessa temática foi questionado sobre a participação dos demais setores para otimizar a contratação evitar um retrabalho, pelo que se percebe que o ponto nefrálgico reside no fato de não haver um planejamento estratégico para as contratações e que, apesar das tentativas de mudança existe apenas um germe em desenvolvimento, muito mais no campo das ideias do que no desenvolvimento prático. Verificamos isso através dos seguintes depoimentos:

A gente não tem um setor específico para fazer essa avaliação. Do quê que precisa comprar, se aquilo que está pedindo para ser comprado, é realmente, é... É uma demanda que precisa ser realmente resolvida. A gente ainda não tem esse setor. [...] O caso do retrabalho, a gente, também, é... é uma... é um caso que a gente precisa avaliar melhor porque é o que vem acontecendo na prefeitura. A prefeitura, hoje, é... a gente pode citar como exemplo: No início do ano, nós licitamos gêneros alimentícios, e agora no final no... no... mais no meio pro final do ano, a gente já vai ter que licitar de novo. Sendo que a gente tem um contrato, já vigente, de 12 meses pra gêneros alimentícios. Então, a gente entende que alguma coisa deu... não funcionou bem na primeira licitação. O que tá... tá fazendo com que a gente tenha um retrabalho, agora, no decorrer. Essa demanda ela ... ela é da secretaria requisitante. Ela passa para a gente, aqui, e a gente ainda não tem como... A gente ainda não consegue alinhar a isso pra gente diminuir esse retrabalho. [...]. Atualmente a diretoria de logística que está fazendo esse serviço. É... A gente... vou citar como exemplo, a secretaria de educação tem uma demanda, vamos supor, de materiais de informática, bens de informática. É... Essa demanda chega na diretoria de logística e eles, de lá, disparam para as outras secretarias manifestarem se eles, também, têm interesse em adquirir os mesmos itens que a educação tem... vai... está solicitando. Aí, a gente abre um tempo para as secretarias se manifestarem e, aí, a partir do momento que eles vão... que o... A diretoria de logística vai reunindo essas informações, a gente dispara um processo que é o que a gente fala que é um processo unificado (E10).

Quando da busca pela informação sobre de quem é a responsabilidade pelas decisões da elaboração da contratação, sob os aspectos das especificações, quantidade, oportunidade e conveniência das contratações, as respostas giraram em torno do fato de que o setor requisitante, ou seja, as secretarias é quem desenvolvem o início da demanda, porém novamente ficou demonstrado a instabilidade quanto ao

conhecimento dos servidores em relação à esta questão. Existe confusão sobre a oportunidade e conveniência das contratações. Não obstante é relevante anotar que quando os entrevistados se referem à instância superior, não restam dúvidas de que é a cúpula da Administração a responsável pela decisão final, conforme se infere dos seguintes depoimentos.

Inclusive, o prefeito autoriza depois desse processo todo feito, (é...) determinação de quantidade, especificações, o preço médio, preço total do processo. A partir... Só, a partir daí, é que o prefeito toma conhecimento do processo e que ele autoriza a abertura de licitação (E1).

Vamos dizer assim: “a canetada final” é do secretário juntamente com prefeito (E11).

A responsabilidade da decisão da aquisição hoje, ela fica muito a cargo do gestor, ainda. É o gestor que, alguns itens que a gente não tem controle é... ou conhecimento da característica, fica... a gente fica totalmente preso ao que gestor pediu (E10).

Reforçando a ideia da interação dos setores para otimização das contratações, os entrevistados puderam deixar transparecer que a falta de planejamento para as aquisições é o grande entrave nos processos.

Não existe. Exatamente, o que eu falei agora há pouco, existe uma falta de planejamento onde os setores não se comunicam, onde o setor de patrimônio junto com o setor de compras não se comunica. (é...) E é por isso (né?), em consequência disso, que a gente fica fazendo vários processos com o mesmo objeto ao longo do ano. (E1)

Queria falar que sim, mas não posso. [...] Há uma grande falha de comunicação na prefeitura... que parece que cada um faz de um jeito. A gente pode até ver isso aí nos processos mesmo. É... Não tem uma padronização. Existe a recomendação para que se faça isso, mas ninguém atende. E ... isso faz com que cada um é de acordo com a sua necessidade de gestor. A grande... É... Rotação do... das pessoas que são gestores de contrato também contribui. Porque é recorrente pessoas que nunca tiveram contato com administração pública é... estarem ocupando estes cargos.

O inter-relacionamento entre os setores envolvidos na Administração Pública, mais especificamente no processo de aquisições é essencial. A gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. Cabe à gestão otimizar o desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. Governança Pública em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de

mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. (TCU, 2020).

Os estudos anteriores realizados abordando a situação apresentada demonstram que a Administração Pública ainda deixa muito a desejar no que diz respeito a identificação das demandas e do estabelecimento de políticas e estratégias para os suprimentos necessários à consecução dos fins estatais (GOMES, 2016).

No município de Barbacena a situação não diverge dos conceitos ora apresentados. O processo de compras precisa ser visto de forma única, considerando não apenas a transação em si e o preço final, mas também o dimensionamento da demanda, a logística e o custo total de aquisição. Olhar só para a transação é visualizar apenas 10% do processo. Em geral os governos recebem e executam os “pedidos de compras” sem a visão do planejamento, da demanda e do consumo final (FERRER, 2013).

Já Fenili (2016) corrobora esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras é a capacidade de inteligência no que concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos (FENILI, 2016 *apud* PEREIRA, 2019).

Assim passamos à segunda dimensão estudada em relação à forma de contratação desenvolvida pelo município de Barbacena. Indagou-se aos entrevistados, sobre a eficiência e eficácia na formação do processo de aquisição.

### **5.2.2 A eficiência e eficácia na formação do processo**

A eficiência tem sido uma temática recorrente na administração pública. A partir das décadas de 80 e 90, não somente no Brasil, mas em vários países a busca pela eficiência nas ações do poder público ganhou vulto. O objetivo é de efficientizar a administração pública com a utilização, no setor público, de princípios e instrumentos da gestão privada, a diminuição do tamanho do aparato estatal via privatizações, a criação de entes autônomos para a regulação, usualmente chamados de agências, a

competição no setor público, a descentralização e o empoderamento dos cidadãos (KJAER, 2011 *apud* CORRALO, 2019).

No Brasil o marco dessa busca se estabelece com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Este dispositivo estampa a tentativa de implementação de um conjunto de reformas na Administração Pública, tanto que, entre as alterações na Constituição Federal, encontra-se a inclusão do princípio da eficiência no caput do art. 37 (*in verbis*):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) (BRASIL, 1988).

O conteúdo deste princípio tem sido analisado por diversos teóricos administrativistas e constitucionalistas que apresentam feições variadas em seus debates, porém na mesma esteira de raciocínio. Hely Lopes Meirelles (2020) apresenta o contorno de que o princípio da eficiência determina que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Inobstante, Alexandre de Moraes (2021) correlacione a eficiência a diversos outros princípios informadores da Administração Pública (bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação, eficácia, entre outros fins), também apresenta elementos diferenciadores, como é o caso da qualidade da atuação administrativa, a melhor utilização possível dos recursos públicos, o combate ao desperdício e a maior rentabilidade social. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) o referido princípio abrange a atuação do agente público e a organização da própria Administração, ressaltando a preocupação da sua aplicação otimizada com os demais princípios, especialmente a legalidade administrativa. E, por fim, lembrando que há uma extensa lista de ilustres doutrinadores que discorrem sobre o assunto, colhemos a opinião de Marçal Justen Filho (2019), que ao comentar o princípio constitucional da eficiência afirma que este compreende o sentido de evitar a falha e o desperdício, bem como a concretização dos fins administrativos pelo menor custo econômico.

Passamos, assim, à formação do processo de aquisição. Ao indagarmos aos entrevistados sobre esse critério na formação do processo de aquisição no que diz

respeito à fixação do preço médio, encontramos informações distintas, ou seja, novamente a incerteza quanto ao desenvolvimento do processo. Os entrevistados emitiram informações divergentes, senão conflitantes.

Os entrevistados E1, E2, E3 e E10 afirmam categoricamente que apenas um setor é responsável pela fixação do preço médio dos produtos ou serviços a serem contratados. O entrevistado E4 deixa clara a incerteza quanto ao funcionamento dessa etapa do processo ao informar que:

Essa questão tá meio nebulosa pra mim, porque a gente ficou sabendo aí, meio de boca a boca, de que o setor que seria responsável por isso, que seria a chefia de compras, ele seria extinto e seria recebido em outros setores, né a ... a... diretoria de aquisições e contratos e aí, essa questão da pesquisa de preços e a definição do preço médio seria passado para a atribuição das secretarias requisitantes. Então, não sei se realmente houve essa extinção do setor de chefia de compras, que era o setor que fazia essa pesquisa de preços e a definição do preço médio (E4).

Os demais entrevistados abordaram a questão de uma transformação na dinâmica do processo, sendo que estes entrevistados são aqueles que diretamente participam da formação das cotações com a finalidade de determinar o preço médio dos itens de contratação.

Não havia, agora sim. Eles que fazem a cotação e a gente auxilia, porque começou recentemente, eles buscarem o que eles estavam precisando. Está sendo positivo. Num primeiro momento eles tiveram dificuldade, principalmente a área de saúde ... éh ... mas agora trouxeram ahaa ... mas agora está sendo melhor do que antes a participação deles (E6).

À luz do que já foi estudado, a fixação do preço médio a ser estabelecido nas contratações públicas, a qual é desenvolvida através da pesquisa de preços vem sendo um grande entrave na condução dos certames. É necessário conhecimento sobre a matéria com constante atualização sobre a legislação vigente e sobre a jurisprudência, ou seja, sobre o pensamento dos Tribunais Judiciais e/ou de Contas de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das competências estabelecidas (Secretaria de Controle Interno – SCI, 2014). Tal procedimento tem como parâmetro o preço praticado no mercado em relação a determinado produto ou serviço. A pesquisa de preços é um procedimento prévio e indispensável para a verificação da existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Ela serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e



estabelecimento do preço justo de referência que a administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global (SCI,2015).

É a pesquisa de preços que determina a estimativa de custos, funcionando como balizadora relativamente aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual (CGU, 2016).

Acórdão nº 2.816/2014 – Plenário, o TCU recomendou aos órgãos da Administração Pública que promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa nº 5/2014 da SLTI/MP.

Desta feita, analisando a situação apresentada pelos entrevistados, verificamos que o município de Barbacena cumpre os dispositivos legais e a cotação de preços para a fixação de preço médio é realizada. Porém existe uma fragilidade expressa pela insegurança demonstrada pelos setores envolvidos, principalmente porque ficou claro que há uma fase de mudança nos setores ainda não oficialmente consolidada.

A questão é tão importante que foi editada a Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020 a qual dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A Lei n. 14.133/2021, chamada de nova lei de licitações e contratos, na mesma esteira da Lei 8.666/93, faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. O inciso IV do artigo 18 da NLL determina que ainda na fase preparatória do processo licitatório, a qual é caracterizada pelo planejamento, deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, incluindo, nessa determinação, o

orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação, não afastando a necessidade de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital, conforme estabelecido no artigo 32 da lei (BRASIL, 2021).

Assim temos que no município analisado, para desenvolvimento do processo de contratação a fixação do preço médio é condição *sine qua non*.

Ainda sobre a temática da eficiência e eficácia na formação do processo de contratação verificamos que apenas compreender esses institutos separadamente não é o suficiente. Isso porque ambos os conceitos estão estreitamente relacionados, sendo possível em muitos casos estabelecer relações de causa e efeito (PINTO; CORONEL, 2017).

Os dois principais indicadores de desempenho organizacional para Richard Boyle são a eficiência e a eficácia. Peter Drucker, um dos maiores pensadores em Administração, propôs o julgamento de um administrador mediante os critérios de eficácia e eficiência (ALCANTARA, 2010).

Na teoria administrativa, eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada. Ambas são vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos de alcançar esses objetivos (ALCANTARA, 2010).

É importante observar que a Constituição Federal prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74, inciso II.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Quando questionados sobre a questão do monitoramento por parte da Administração Municipal, na fase inicial de fixação de preços médios, os entrevistados informaram

que não existe. O que se pode perceber é que são os próprios servidores envolvidos no processo é quem executam esse papel, conforme estampa as declarações abaixo:

No geral não existe controle sobre isso, porque não tem como controlar a cotação né, mas às vezes a gente vê um disparate de diferença de preço num e outro ... a gente chama a atenção para isso, mas normalmente o custo médio é tirado da referência de preço de 3 ou mais empresas (E3).

Não. Te falo que... o único que... O único processo que eu sei que tem isso, são os processos da Saúde. De medicamento. Que eles têm que... é o... Pessoal fala, desconto Cape. Né?! Que é quase impossível a gente verificar isso na prática, mas na tabela lá... Tabela CIMED também que tem o preço... Mais ou menos, base. Que é aquele que a gente tem que tentar encontrar dali para baixo. Já nos demais, não há nenhum monitoramento ou fiscalização (E5).

Com relação ao preço a gente usa a instrução normativa 73/2020, então a gente utiliza o painel de preços, a BLL, Atas de Registro de Preços pra gente balizar, né, o preço médio. Mas não existe um controle não, quem faz ... quem fazia era o setor de compras (E6).

A questão do monitoramento do processo como um todo é um ponto nevrálgico dentro do poder público e incide também na fixação do preço médio como apurado. Com base nos postulados já estudados e, comparativamente com as questões apresentadas durante as entrevistas, o monitoramento por parte da Administração Municipal, não somente na fase inicial de fixação de preços médios, mas no processo como um todo, é defeituoso e merece maior atenção por parte dos gestores públicos. Estudos voltados para os efeitos do ganho de escala vêm sendo feitos por vários órgãos de controle (Acórdãos nº 1.692/2007 e nº 98/2011 do TCU), sobretudo das administrações responsáveis por licitações de grande vulto.

Ferrer (2013) já discutia que a demanda dentro da contratação pública é mal dimensionada. E, quando se dimensiona errado, o resultado em geral é o desperdício por diferentes razões – um material excedente pode favorecer o desvio, pode se perder por prazo de validade (caso de alimentos e medicamentos) ou gerar um trabalho desnecessário de gestão no controle. Por outro lado, quando se compra menos do que se precisa se cria a necessidade de compras de emergência, um processo que pode não ser eficiente. Por isto temos que numa visão integral de compras é necessário perceber de forma única os processos de planejamento, execução e monitoramento.

Para o desenvolvimento dessa dinâmica de comprar depois de planejar controlando a execução, a presente pesquisa buscou identificar riscos e/ou empecilhos. Durante as entrevistas foram detectadas opiniões diversas, sendo observadas questões como a forma de fixação do preço médio (E1, E4, E7, E10), a capacidade/capacitação da empresa (E3, E5), orientações técnicas (E1), comunicação entre os setores (E11), a forma ou falha na especificação do objeto da contratação (E4, E8) e a forma de pagamento adotada pelo poder público (E5, E6).

Os preços estarem diferentes da realidade de mercado. Falta também orientação técnica. Quando nós temos um processo com objeto muito técnico, a gente não é obrigado a... nós não somos obrigados a saber daquela parte técnica. (E nem... e...) E a grande maioria das vezes a pessoa técnica ou setor técnico não está disponível para nos ajudar (E1).

Tem muita empresa que participa e não tem condições de entregar as mercadorias. Então, assim, tem havido muito caso de contratação que não se efetiva, porque às vezes as empresas ou desistem depois, ou às vezes nem aparecem pra assinar o contrato. Então assim, a gente não tem um ... não consegue impedir que empresas que não sejam ... éh ... vamos se dizer éh ... que às vezes, talvez nem tem condições mesmo de ... de ... cumprir com o objeto vai participar, porque se elas atendem às regras de licitação né, de habilitação a gente não tem como impedir de participar. Então os riscos que, eu acho pra contratação, são esses (E3).

Ao meu ver é a falta de comunicação. Uma coisa simples e fácil. Mas as pessoas, hoje, (é...) eles estão muito centrados em realizar aquilo que é de... de demanda deles, que pontuam para eles e não tem essa vontade de procurar. De falar: "Oh! Vamos conversar sobre isso aqui? Vamos ver isso aqui..." Por que uma situação que você vê, lá na frente vai dar problema. Você está aqui no início, então vamos conversar, vamos questionar. Vamos levar àqueles órgãos, nos quais (é...) venha fiscalizar e a dar esse respaldo para nós (E11).

Basicamente o descritivo. Pouco detalhado de serviço de... de itens a serem adquiridos (E8).

(...) as empresas, a maioria só vendem com pagamento a vista e a prefeitura é por empenho, então a gente tem uma dificuldade de contratar pela forma de pagamento que é feito. Isso seria um risco, seria um empecilho (E6).

O acórdão nº 2622/2015ii, do plenário do TCU, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal, recomendam, dentre outras: a) publicar todos os documentos que integram os processos na internet, exceto os sigilosos na forma da lei; b) elaborar nova modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes; c) implantar e disponibilizar comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados; d) recomendar à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, estabeleça, um modelo de competências para os atores da função aquisição, em

especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições. Fica claro que o propósito do acórdão é assegurar a utilização eficiente de recursos e aprimorar a mitigação dos riscos nas aquisições.

Comparando os dados obtidos, com as informações colhidas em estudos anteriores e com os preceitos do Tribunal de Contas da União, verifica-se que a forma com que o município de Barbacena desenvolve seus processos de contratação não estão sendo capazes de oferecer subsídios à gestão das compras públicas de forma eficiente.

Fechando essa parte da entrevista objetivou-se a informação sobre a efetividade do processo, perquirindo se processo de aquisição atinge o objetivo pretendido.

Antes de passarmos à essa análise é premente buscarmos a orientação no referencial teórico. Em seu trabalho Pinto e Coronel (2017) afirmam que os termos eficiência e eficácia ainda são pouco explorados na literatura no que se refere a diferenciar, definir, mensurar e associar esses dois termos. Apesar das múltiplas perspectivas, conceitos e discussões com relação a eficiência e eficácia serem vantajosas para a evolução da temática isso também pode representar um problema. Os autores informam, ainda, que em relação à eficácia, a inexistência de critérios que sejam universais e que definam claramente o que e como deve ser mensurado. A eficácia organizacional torna a avaliação empírica desse tema uma tarefa difícil e desafiadora. Além disso, nota-se que há uma preferência para estudos relacionados a eficiência com a negligência ou o não tratamento correto aos aspectos de eficácia. Tentando simplificar e conceituar a matéria o TRF3 lecionou que:

Eficiente é o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros. A eficiência está ligada ao modo de fazer uma tarefa. Eficaz é o que cumpre perfeitamente determinada tarefa ou função, atingindo o objetivo proposto. A eficácia está diretamente ligada ao resultado. O eficaz faz o que é certo para atingir o objetivo inicialmente planejado. O eficiente faz com qualidade, mas nem sempre atinge um objetivo (TRF3,2021).

Peter Drucker (Sead,2018), o pai da Administração moderna, define os termos da seguinte forma:

*“A eficiência consiste em fazer certo as coisas: geralmente está ligada ao nível operacional, como realizar as operações com menos recursos – menos tempo, menor orçamento, menos pessoas, menos matéria-prima, etc...”*

*“Já a eficácia consiste em fazer as coisas certas: geralmente está relacionada ao nível gerencial”.*

Dentro dessa dinâmica os entrevistados foram unânimes em sinalizar positivamente apesar de acontecer percalços na tramitação

No final das contas ele cumpre seu papel, né. Pode ser às vezes eficaz né, com o resultado final, mas durante o processo pode haver situações que não foram eficientes (E9).

Uma ação efetiva e estratégica nas compras públicas é central para a eficiência do Estado, já que nenhuma política pode ser realizada se não compramos. Isso vale tanto para as atividades fins como saúde, educação, segurança pública como para as atividades meio, as mais propícias de serem transformadas por meio de mudanças profundas (FERRER, 2013).

Em recente pesquisa Silva; et al (2021) confirmam que algumas ações podem ser tomadas para efetivação de um processo de compras mais assertivo, evitando assim compras desnecessárias ou em demasia, sendo assim possível a verificação, na prática, se os servidores responsáveis estão em consonância com uma gestão pública que prioriza resultados direcionados para o atendimento da sociedade, em sintonia com os princípios constitucionais.

Com esse balizamento, as análises realizadas neste trabalho evidenciam que embora existam falhas no procedimento, a licitação no município de Barbacena atinge seu objetivo. Deve-se destacar a necessidade do envolvimento do corpo técnico e gerencial com o planejamento das compras públicas, no sentido de que possam compreender e entender a importância do trabalho a ser realizado, conscientizando todos os gestores para a necessidade de aperfeiçoamento das rotinas de trabalho garantindo, assim, maior efetividade na execução do processo de licitação.

### **5.2.3 A eficiência e eficácia na contratação**

Indagados sobre os mecanismos de que dispõe a administração municipal para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações, os entrevistados demonstraram que não há nenhum mecanismo posto em funcionamento para que isso ocorra.

Ficou evidenciado que existe a função de gestores de contratos e que os encarregados de desempenhar tais funções raramente se dedicam a essa tarefa e que a plataforma utilizada como apoio para gerir os contratos é falha. Portanto, os mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento das contratações se limitam a uma plataforma de gerenciamento de dados e à função de fiscal/gestor da execução dos contratos.

Eu acho que é a principal falha. Não existe um mecanismo, principalmente o sistema que a gente usa, né ... que é o BETHA, ele é um sistema que não traz fidedignidade, né. Ele apresenta um saldo que as vezes não é o saldo verdadeiro ... ele apresenta pelo processo administrativo e não pelo que é contratado ... então é um risco ... não existe muito esse mecanismo de controle, então, às vezes a gente tá adjudicando um processo que já está com saldo estourado (E6)

Então acaba que o gestor ele fica de uma forma fictícia sendo que as vezes o Rodrigo tem que fazer as vezes do gestor (E9)

Hoje, os nossos gestores de contratos, em grande parte, eles não têm conhecimento nem do saldo que eles têm em contrato, nem do quantitativo que têm em contrato. Eles são meramente gestores para estar, ali, assinando sobre aquele contrato. No meio entender, quando a pessoa se torna gestor daquele contrato, ela tem que estar acompanhando, desde o nascimento ao fim dele. Quando eu digo o fim, é o que? Quando foram executadas as autorizações de fornecimento, quando foram executadas as autorizações de obra e o pagamento. Porque não adianta você só chegar na parte de..., da... que você vai solicitar, que você vai ter autorização ou empenho daquele serviço ou da aquisição daquele material, se você não acompanhar até o término dele. Porque, às vezes, você tem processo que tem (é...) mil unidades de um item e você pega e só adquire quinhentas. Fica com aquele saldo e o processo ainda tem vigência e você está pedindo um outro processo com menos quantitativo do qual você tem (E11).

Foi perguntado, então a opinião dos servidores sobre o que deveria ser implementado para otimização das contratações. As opiniões refletiram as dificuldades encontradas pelos servidores no desempenho de suas funções. Os entrevistados E1, E3, E8, E10 e E11 manifestaram-se relativamente ao planejamento, como esclarece o trecho a seguir.

Eu acho que planejamento né. Melhor planejamento das demandas eu acho que economizaria bastante tempo (...) a má programação acaba acarretando custos, tanto em relação aos custos financeiros, quanto de trabalho, de pessoal (E3).

Ainda sob a perspectiva de planejamento o E7 aponta, como fator de otimização a implantação de uma equipe multidisciplinar. Esta sugestão também foi feita pelo E2

Uma comissão de compras e todos os processos passariam por essa comissão. Aí eu acho que otimizaria bem os processos e a demanda, porque se tem uma comissão que ela ... essa comissão que tenha um advogado, que tenha uma pessoa da área da saúde, né ... que faz uma mesclagem nessa comissão pra já analisar todos os processos iniciais, então acho que isso melhoraria muito o processo de compra ( E7).

O que eu acredito é que logo no surgimento da demanda deveria ser melhor avaliado, no sentido de éh ... como poderia dizer ... haver uma equipe de economista pra éh ... melhora alocar o recurso que tá sendo utilizado, éh ... ver se a distribuição de recurso de fato deveria ser pra aquele setor (E2).

Os entrevistados E3 e E4 sugeriram mais acesso às informações tanto do processo quanto dos interessados em participar do processo.

Eu acho que a gente deveria ter mais acesso à informação assim ... eu sei que informações hoje é toda feita por internet e tudo, mas eu acho que a gente deveria ter mais controle fornecedores que é uma coisa assim, tem cadastros nacionais, cadastros estaduais, mas é uma coisa muito difícil da gente acompanhar se os fornecedores são realmente idôneos para participar (E3)

Acho que uma das coisas que deveria ser feita pra agilizar seria uma informatização maior das informações. É ... isso poderia possibilitar um andamento mais célere do processo, né. Éh ... seria mais fácil identificar e corrigir os erros, mais rápido de tramitar o processo diminuiria essas interrupções que ocorrem e que atrasam o processo e que acaba por prejudicar as contratações (E4)

O entrevistado E5 se preocupou com a modernização e menciona a questão de processamento virtual dos processos, além de mencionar também que entende necessária uma maior comunicação entre os setores. Fato que é corroborado pelo E11 que também entende como melhoria a dinamização da comunicação entre as secretarias.

Um dos fatores que eu acredito que vá melhorar muito seria a digitalização do processo. Todo. Desde o início. A gente tem uma ferramenta que... não é ideal, mas ela atende. E... Se a gente conseguisse fazer o processo andar todo digitalizado, ganharia tempo. Eu acredito também, espaço e celeridade. É aquela situação que eu já tinha exposto: (é... aquela si... é...) Os secretários têm que estar se unindo, têm que estar conversando mais (pra essa eficiência...) para tentar fechar todas as possíveis falhas que venham a acontecer no certame, lá... lá no início. Porque depois que você já... se ele já vem com falhas, não vai dar certo. Então, eu acho que tem que conversar mais e estudar mais aquilo que está sendo pedindo. Não adianta mandar as coisas a toque de caixa, achando que porque precisa. Apagando incêndio. Toda vez... E o mal da gestão pública, na sua grande parte, é que as pessoas não trabalham com planejamento. Eles trabalham sempre tentando, vamos



colocar numa forma do cotidiano, apagar os incêndios que vem surgindo. Isso você vai gerando, (é...) uma série de complicações para todas aquelas pessoas por que se torna excesso de trabalho. Se torna... as pessoas que são organizadas, não conseguem organizar aquilo que elas precisam. Então, vai virando uma rotina... uma situação insustentável para os servidores públicos (E11).

Para os entrevistados E1 e E6 o treinamento e capacitação e apoio técnico foram destaques.

E também, orientação técnica. (...) nós recebermos uma impugnação ou um recurso e nós precisarmos de uma orientação técnica do setor do qual originou o processo. Raramente a gente tem uma resposta. A gente tem que, como diz o ditado, a gente tem que “se virar nos trinta” pra gente poder fazer isso porque o setor técnico não nos auxilia (E1).

Acho que treinamento, igual não se sabe ao certo ... esse processo pode ou não pode ser compra direta? Dispensa de licitação? ... principalmente treinamento dos gestores, né, quanto aos requisitos legais pra iniciar um processo ... éh ... acho que seria treinamento (E6).

Em consonância, o E8 menciona a padronização de bens e serviços a serem contratados, o que converge para a unanimidade do pensamento do grupo entrevistado no que se refere ao planejamento.

Acho que se a gente tivesse um plano realmente de contratações... É... Seria interessante. Essa questão das minutas, eu ... eu acho que são setores utilizar isso mais. A gente... A gente acaba tendo um banco de dados de processos. Então, assim, muitas vezes a área abre um processo e não consulta se você tem um... um processo com relação aquilo. Então, facilita muito (E8).

Um dos entrevistados mencionou a questão do gerenciamento.

O gestor tem que fazer o papel dele como gestor, né. Do início ao fim. Desde a TR até o prazo final do contrato (E9).

À luz do Decreto 9.203/2017 pode-se afirmar que governar é a realização de três atividades: avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços priorizados; e monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos (TCU, 2020).

Assim, sob o pálio do conceito trazido pelo dispositivo legal acima, a administração pública deverá abarcar essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

A partir da análise dos dados coletados na pesquisa, verifica-se que, ao abordar o tema de eficiência e eficácia na contratação, os entrevistados discorrem sobre as várias facetas da gestão pública apontadas pela consistência da teoria da Governança Pública. Questões sobre planejamento/gerenciamento, capacitação dos servidores, acesso às informações intrasetoriais e padronização dos procedimentos surgem, não apenas como sugestão de implementação, mas como necessidades para o desenvolvimento do processo de aquisições de forma otimizada.

As atividades dos compradores públicos, em todos os lugares do globo, são pautadas por dilemas que não podem ser resolvidos de acordo com “receitas de bolo”. O aumento da demanda, o fortalecimento dos canais de transparência e a universalização das oportunidades de contratação com o governo acirram a pressão exercida sobre aqueles profissionais, sinalizando uma modernização das compras públicas (MCCUE; SWANSON; PRIER, 2015 *apud* RAPOSO *et al*, 2016).

Neste ponto restou evidenciado, também, que os setores envolvidos no processo de contratação carecem de modernização de meios e técnicas para o desenvolvimento de suas competências e, ainda de uma forma mais efetiva de integração entre os setores.

#### **5.2.4 Recursos humanos**

Sob o enfoque da Lei 11.784/2008, o TCU, por meio do Acórdão 2.212/2015-Plenário, fez recomendações para implementação de prática de avaliação de desempenho individual das tarefas atribuídas a colaboradores e gestores. Diversos normativos preveem a prática para a administração pública, como: art. 2º §2º da Lei 10.404/2002;

art. 140 da 11.784/2008; art. 2º da Lei 12.300/2010; arts. 14 e 16 da Lei 10.356/2001; art. 6º V da Resolução CNJ 240/2016.

A prática busca promover a melhoria do desempenho dos gestores e colaboradores e subsidiar a formulação das estratégias de gestão de pessoas. Contribui para: alinhar os processos de trabalho com os objetivos estratégicos da organização; identificar as necessidades de adequação funcional relacionadas a problemas de adaptação ao cargo, à função ou à organização; democratizar o ambiente de trabalho, estabelecendo um diálogo contínuo com colaboradores e equipes, a respeito dos resultados desejados pela organização. O processo também é elemento integrador de diversas práticas de gestão de pessoas, pois oferece insumos para: a melhoria de programas de capacitação, o pagamento de gratificação de desempenho, a política de promoção e progressão no cargo ou carreira, e a identificação de falhas em equipes, gestores, processos, fluxos e condições de trabalho. O processo de gestão de desempenho foi detalhadamente exposto na Lei 11.784/2008. (TCU, 2020).

Foi investigada, ainda, a questão da imposição legal quanto à segregação de função. Pode-se conceituar segregação de funções como distribuição de funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça funções incompatíveis entre si, como, por exemplo, as de autorização, registro e custódia de ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções (TCU, 2020).

No que diz respeito aos servidores públicos envolvidos no processo de contratação, foi perguntado aos entrevistados sobre a segregação de função. À exceção dos entrevistados E2 e E10, todos os servidores informaram que a não existe segregação de função nos setores envolvidos no processo de aquisição na administração municipal.

Não. Nós somos da equipe operacional e estamos atuando como pregoeiros. Então, a segregação de função é uma coisa que ainda não está acontecendo (E1).

Não. A gente faz outros serviços além do que está estabelecido, principalmente Comissão, né. Que é uma ... pra mim é um problema, porque a gente não é treinado, assume responsabilidade nas análises, não há uma recompensa pelo que é feito e ... igual essa questão, né, vc tem que trabalhar em mais de um setor. Setor de contratos, setor de compras e comissão. (E6).

Neste período, no qual eu disse que venho trabalhando em diversos setores da administração pública, eu sempre constatei que as pessoas (rs...é... é...) eles se tornam o conhecido “Bombril”, mil e uma utilidades. Ele sai daquela alçada, que é dele, e começa a executar várias outras que não são (E11).

As divergências foram notadas nos dizeres do entrevistado E10, quando ele se referiu ao seu setor, especificamente disse: “Ela existe, sim. Aqui no nosso setor, principalmente. Hoje, nós temos uma pessoa só para fazer todos os contratos da prefeitura, por exemplo”.

Porém quando lhe foi questionado sobre os demais setores ele mencionou:

“Em alguns setores, não. Eu vejo que, por exemplo, aqui, no setor de compras, é um setor que ele não... não faz só o serviço de compras. Ele acaba fazendo um serviço de gestão, também. Quando... quando dá algum problema em algum contrato. Então é... essa segregação ela... Ela não... Na prefeitura é... é mais acúmulo de cargo do que realmente a divisão correta do que tem... Do que tem que ser feito” (E10).

Relativamente ao entrevistado E2, ele relata que: “Sim. Muito bem observada e por isso acredito que o processo ocorre de uma forma eficaz”.

O Tribunal de Contas da União estabeleceu que:

Há consenso, no campo de estudo comportamental, de que reforços positivos oferecidos de maneira adequada na realização de atividades podem levar à melhoria do desempenho. Portanto, as práticas de reconhecimento devem ser adotadas para incentivar e premiar colaboradores, gestores e/ou equipes que se destacaram pelo desempenho apresentado. As organizações da Administração Pública Federal, por restrições legais, não podem, por ato interno, criar benefícios remuneratórios e benefícios financeiros, os quais, quando existem, devem ser normatizados por lei. Mas podem estabelecer recompensas não financeiras, focadas nas necessidades que os colaboradores têm de reconhecimento, realização, satisfação e crescimento pessoal ou coletivo (TCU, 2020, pág. 154).

A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a *pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em*

*posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções (CNMP, 2017).*

(Acórdão TCU nº 61/2019 - Plenário) elucida que alguns mecanismos podem ajudar a minimizar a incidência das condutas fraudulentas, podemos citar alguns deles: implantação efetiva de programa de integridade, utilização de *check list*, capacitação e aperfeiçoamento, definição de competências, segregação de funções, matriz de responsabilidade, transparência, rodízio dos agentes envolvidos são alguns exemplos de mecanismos que podem ser adotados afim de mitigar a fraude e corrupção

Este resultado, em consonância com a questão da segregação de funções conforme abordado no referencial teórico, demonstra a necessidade de aproveitamento da estrutura de pessoal atendendo ao princípio da segregação de funções e, ainda, demonstra a insatisfação dos servidores em ter que acumular funções o que gera uma sobrecarga de trabalho. Aliado a isso, persiste a falta de capacitação para o desenvolvimento, tanto de suas competências quanto das funções agregadas.

No mesmo compasso, verifica-se que a administração municipal não possui qualquer política de recompensas, focadas nas necessidades que os colaboradores têm de reconhecimento, realização, satisfação e crescimento pessoal ou coletivo.

Perguntados se a administração organiza grupos de trabalho e sobre políticas de recompensa sobre o cumprimento de metas ou desempenho, forma detectados posicionamentos conflitantes, sendo que alguns entrevistados são categóricos ao afirmar que não há organização de grupos de trabalhos com objetivos específicos e prazos a serem cumpridos e outros afirmam diametralmente o contrário.

Nós temos um decreto que norteia os nossos prazos. Nós temos tantos dias para fazer o edital, nós temos tantos dias para fazer (é...) o processo licitatório. (é...) Eu acredito que isso foi feito por uma pessoa que não tinha a mínima noção do que é um processo licitatório. Esse prazo não condiz com a nossa realidade (E1).

Sim. Existem prazos definidos pra que cada secretaria desempenhe seu ... suas funções e entregue o trabalho éh ... que deve ser feito (E2).

Existe esses grupos, muitas comissões pra determinados serviços específicos são montadas essas comissões (E4).

Em contrário temos:

Não há. Questão de metas, também não há. Prazos. Muitos prazos, a gente dá de acordo com as pessoas que estão há mais tempo na prefeitura. É meio costumeiro (E5).

Hoje eu acho que ainda não (...) e em relação a organização de grupos de trabalho, não. Assim ... ainda não. Parece que vai começar. A gente falou muito *online*, aí, então fizemos muitas reuniões diretas e não com grupos de trabalhos. Parece que tem a pretensão de voltar presencialmente onde que isso eles vão fazer a questão de grupos de trabalho sim. Não sei ao certo ainda, vamos ter que esperar.

Quando a pergunta é reforçada quanto à política de recompensa a resposta unânime é negativa e, fica latente a insatisfação dos servidores e visivelmente estampada na seguinte resposta:

“Não, não. Éh ... alguns contratados que nem têm assim ... conhecimento recebem mais que as pessoas que conhecem. Pessoas que participam de comissões, dentro da Prefeitura não têm ... éh ... no SAS eles têm uma remuneração, né ... pelo trabalho que fazem, aqui não e função gratificada não é, às vezes pelo desempenho, é pela indicação (E6) ”.

Quanto ao questionamento relativo às práticas de natureza humana ou comportamental para assegurar a existência das condições para o desenvolvimento do processo de aquisição; a preocupação com a capacitação dos servidores envolvidos no processo de aquisição e sobre a periodicidade em que os treinamentos/capacitações, individuais ou coletivas ocorrem, encontramos o seguinte posicionamento legal:

A lei 11.784/2008 dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e seu artigo 140 vem explicitando o tema capacitação dos servidores:

Art. 140. Fica instituído sistemática para avaliação de desempenho dos servidores de cargos de provimento efetivo e dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com os seguintes objetivos:  
I – promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e  
II – subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

Na gestão da contratação, o Referencial Básico de Governança Organizacional (2020) analisando as determinações da Lei 11.784/2008, conclui que a administração pública deve ser capaz de organizar mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores da área de contratações (definição de perfis

profissionais); fazer a alocação de pessoal de acordo com o perfil estabelecido; fazer a definição de quantitativo de pessoal para cada área, entre outras práticas.

Diante do questionamento sobre o tema os entrevistados disseram, à unanimidade, que não é prioridade da administração o treinamento e a capacitação dos servidores.

Não. A gente não vê isso aqui, não. É... Geralmente o... o servidor que... que corre atrás de cursos de profissionalização, de... de... de melhores técnicas de trabalho. Nessa administração, no início da administração, é... é... até foi proposto mais cursos de capacitação pros servidores. Mas, ainda fica totalmente a cargo do servidor. O servidor... Se... se o servidor, por exemplo, encontrar um curso ou entende que precisa fazer determinado treinamento para melhorar a sua performance no serviço. É o servidor que leva isso para a administração e a administração autoriza ou não. A administração (E10). A prefeitura, por exemplo, não dispõe de um sistema de treinamento de funcionários, então quando vc entra na prefeitura e durante todo o desempenho de suas tarefas vc vai se adaptando ao ambiente que vc está, vai aprendendo as funções, mas não existe, como existe na maioria das empresas privadas, uma equipe de ... de treinamento de funcionário, de aprimoramento com cursos. Éh ... eu acho que esse é um déficit da prefeitura, atualmente (E2)

Em relação ao ambiente de trabalho, os servidores se manifestaram de forma bastante negativa

Olha, eu vou te falar sobre o nosso setor, aqui, de licitação. Eu acredito que é um setor altamente intelectual, é um setor sigiloso. E nós estamos jogados, literalmente, num espaço de um galpão. Nós não temos nenhuma privacidade de divisórias, de biombos. Nada disso. Nós estamos do lado do setor de compras e estamos ao lado do setor de recursos humanos. (é...) Dentro desse espaço, desse galpão, existe uma mesa com algumas cadeiras que são feitas as licitações, reuniões, quase que diariamente. (é...) Esse barulho nos atrapalha, nos desconcentra. Então, nós estamos “zero” de estrutura física compatível com a nossa... com o nosso trabalho intelectual. (E1) O ambiente, aqui, infelizmente não é o ideal. Questão de luminosidade, espaço e tal. Parece que a gente tá provisoriamente no lugar (E5). Eu não acho legal. Éh ... muito ruim. Não tem um local pra vc se alimentar direito ... banheiro é misturado, assim com o público, ainda mais na pandemia, com as pessoas externas é muito frio ... eu não acho agradável não (E6). ... A gente tá muito atrasado ainda nessa... nessa... nessa questão. É... Como você pode ver o nosso ambiente de trabalho, aqui, não é o mais adequado. A gente trabalha no espaço muito aberto que, as pessoas passam e conversam e fazem de tudo, aqui, na nossa frente. E... É... A questão tecnológica, também, deixa a desejar. É... Já aconteceu caso, aqui no setor, que o servidor ficou praticamente uma semana sem trabalhar porque o computador estragou. Então, a gente vê que essa questão ainda é muito falha na prefeitura. Na administração pública. A gente precisa melhorar muito ainda para chegar num... Num nível razoável de... de... de... de atendimento. Do servidor poder prestar o serviço corretamente (E10).

Dois dos entrevistados informaram que está sendo implementado nos setores práticas de melhoria na qualidade do bem-estar dos servidores.

(...) então falta treinamento, mas a interação é boa e eu achei bacana a inclusão da ginástica laboral, né, pelo tempo que a gente fica sentado. Então assim, é uma preocupação com a saúde dos servidores. Ela ocorre 3as e 5as, mas só no período da manhã. Então o servidor, pelo menos pelo que eu percebo, os servidores à tarde eles não têm essa, esse momento. É, mas eu acho bem legal e até pela interação com os outros setores, sabe, patrimônio ... é ... eu gostei (E6)

A atual gestão, hoje, ela vem... ela tem uma psicóloga, o qual está realizando um trabalho quinzenal com todos os diretores de diversas secretarias, trabalhando o tema liderança (E11).

Neste item, os demais entrevistados não falaram sobre o assunto.

O TCU apresenta como um dos programas de qualidade de vida a busca pela promoção da saúde (física e mental) do colaborador. Ao contribuírem para a diminuição dos níveis de estresse e de incidência de doenças ocupacionais, tais programas reduzem os custos com a saúde, como os decorrentes de assistência médica, de absenteísmo, de acidentes de trabalho etc. As organizações podem investir em programas relacionados a: prática de exercícios físicos, ergonomia, nutrição, higiene e segurança do trabalho, entre outros (Manual de Governança – TCU/2017).

Não podemos olvidar que as ações de capacitação e formação para o setor público somente geram resultados caso estejam efetivamente vinculadas às demandas identificadas, capazes de diminuir as lacunas de qualificação e promover melhorias no desempenho individual e organizacional.

(...) Até mesmo as repartições públicas evoluíram e perceberam a importância da capacitação. Já existem mais de 200 escolas de governo no território nacional e em algumas repartições a conquista de certificado reflete no aumento dos vencimentos, servindo de incentivo (JESUS, 2017).

Salienta Siqueira (*apud* Jesus, 2017), a importância do treinamento prévio e posterior no exercício da função pública, aliando a técnica à consciência de normas e condutas, pois acreditava que a capacitação individual refletiria no desempenho do grupo.



Em análise ao que foi constatado durante as entrevistas, o Município de Barbacena deixa a desejar quanto a este importante procedimento, ou seja, a questão da capacitação do servidor não é tida como prioridade para a Administração Municipal e, ainda, não há desenvolvimento de métodos de estímulo ao servidor para melhoria de sua performance. Também ficou evidente a insatisfação do servidor quanto às acomodações físicas nos setores envolvidos no processo de contratação.

Quando a indagação foi sobre o papel da administração pública quanto à conscientização da responsabilidade jurídica/social/individual dos servidores no desenvolvimento de suas competências as respostas se dividiram. Os entrevistados E1, E2, E4, E5 entendem que não há qualquer interferência da administração municipal na conscientização dos servidores.

É... Como eu faço parte também da comissão de... do... do PAD. É... eu posso te afirmar, bem, que isso não ocorre. Não há preocupação em esclarecer as responsabilidades do servidor (E5).

Já para os entrevistados E6, E7, E9 e E10, a administração cumpre seu papel no que diz respeito à conscientização da responsabilidade jurídica/social/individual dos servidores no desenvolvimento de suas competências.

Sim. Isso... Isso a gente vê com bastante frequência, aqui, na prefeitura. É... A gente... A gente tá... A todo momento sendo lembrado do... do quê que... quais são os direitos e deveres que o servidor público tem e quais as atividades que ele tem que desempenhar. Isso a gente vê com frequência (E10)

Três dos entrevistados (E6, E8 e E11) afirmam que a conscientização existe de forma falha, com isso os servidores não se importam ou não querem se importar com as consequências.

São, mas alguns não se importam. Não vejo celeridade no, né no processo, no serviço e preocupação com essa função social, né, que nós somos pagos pela sociedade, temos que trabalhar pra ela, então muito, acho que a maioria não se preocupa (E6).

Eu entendo que essa questão, acho que vai mais do... do nível de entendimento do servidor mesmo (E8).

Sim. Acontecem essas informações, mas poderia ser trabalhado muito mais. As pessoas, às vezes, tomam algumas atitudes e não sabem daquelas consequências dentro da administração pública (E11).

A gestão pública aplicada aos municípios na prestação de serviços exige que os governos desenvolvam novas práticas de políticas públicas, habilidades de coordenação e controle, por meio de sistemas de responsabilização adequados, que permitam orientar os prestadores de serviços no cumprimento do interesse público para prestar contas do desempenho do setor público (CHRISTENSEN; LAEGRAID, 2008; GROSSI, Apud MARTINS, 2020).

Conforme a lição de MATINS (2020) a conscientização estimula o processo de responsabilização dos atos dos gestores públicos. Nesse diapasão outra constatação foi que a conscientização pela responsabilização na qual o servidor está subordinado é praticamente inexistente, corroborando com a literatura de que não há uma participação e responsabilização efetiva no setor público, ambas precisam ser desenvolvidas ou aprimoradas.

Neste item, verifica-se que a Administração Municipal não atende aos requisitos postulados em estudos anteriores na conscientização de seus servidores. Quanto à responsabilização jurídico/individual/social essa não recebe a atenção devida por parte dos gestores. O que se conclui é que o próprio servidor é quem busca desenvolver suas competências de forma a não criar consequências negativas para si mesmo.

### **5.2.5 Planejamento e operacionalização**

O Estado, obrigatoriamente, necessita de ações firmes e objetivas, envolvendo um planejamento responsável e eficiente para o bom uso dos recursos públicos, não olvidando a eficácia e transparência (Meirelles, 2020). Nesse contexto encontramos as funções da Administração, que consistem em planejar, organizar, dirigir e controlar – e os seus objetivos – a eficiência e a eficácia, com a finalidade de atingir as metas organizacionais (DAFT, 2017).

Assim, boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. (Manual de Governança – TCU/2017).

O Princípio da Eficiência da Administração Pública está estampado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e tem em seu objeto o dever do agente público de executar suas tarefas da maneira mais rápida e com o menor desperdício possível, sempre objetivando atender ao que espera a sociedade em geral (Di Pietro, 2019). Aduz a autora que a eficiência tanto pode se apresentar em relação à forma de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho, quanto em relação ao modo racional da administração se organizar de forma estruturada, com o intuito de alcançar resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2019).

Ao tratar o assunto Ramos (2001) adentra na questão tecnológica visando a modernidade das técnicas para atingimento da satisfação das necessidades coletivas, *in verbis*:

“A eficiência pretendida pelo texto constitucional (art. 37, caput) não se esgota na adoção pelo Poder Público de procedimentos formalmente corretos. A sociedade aspira a que a Administração adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos. O administrador não será responsabilizado se o resultado não for o esperado, mas apenas se não diligenciou para que a Administração adotasse todos os procedimentos ao seu alcance para obter o melhor intento. O que se exige é que a Administração trabalhe com qualidade, opere de forma a colocar à disposição da sociedade os avanços tecnológicos próprios da modernidade, esteja voltada para o atendimento satisfatório das necessidades do todo coletivo. A correção dos métodos será determinante na obtenção dos melhores resultados” (RAMOS, 2011, p. 138).

Nessa esteira a presente investigação buscou saber dos entrevistados a opinião de cada um relativamente à eficiência na gestão do município, incluindo a adequabilidade da tecnologia utilizada no desenvolvimento do processo de contratação. As respostas nos direcionam no sentido de muitas falhas e deficiências, tanto na adequabilidade da tecnologia quanto na gestão.

Eu acho bastante precária a estrutura organizacional, planejamento e desenvolvimento dos serviços. A gente não tem muita ... nos falta bastante ... recursos pra poder desenvolver as coisas. Eu acho bastante ... bem precária mesmo a ... o que eles disponibilizam pra gente ... o que a gente tem pra poder realizar os trabalhos. Eu acho que tem bastante ainda pra melhorar (E3)

Mais ou menos. Éh ... o que tem atende, o que tem funciona mas poderia ser melhor, né. Ainda existe muita coisa que é feita no papel, que às vezes poderia ter sido criado um processo totalmente eletrônico. As máquinas, os computadores são antigos, poderia ser computadores melhores, com mais equipamentos (E4).

A gente não... eu... eu... Aqui no, principalmente na diretoria e no setor de compras a gente entende que o... o planejamento não está sendo executado com... com... a perfeição que deveria ser. A gente não vê, é... Um... A gente não vê ações, como eu disse antes, preventivas. A gente tá sempre no... no corretivo. Sempre no... no... no... Acabou vamos começar outro. É... Essa questão, também, a gente precisa melhorar muito. A gente vê muito pouco planejamento, aqui, na parte da prefeitura (E10)  
 Nós somos arcaicos (...) Por (é...), acredito eu, por falta, (da...) do gestor querer modernizar (E11).

Após esclarecer o conceito de governança pública, com base no Decreto 9.203/2017, a pergunta direcionada aos entrevistados versou sobre as práticas desse instituto na administração municipal. À unanimidade a resposta foi negativa

Olha... Hoje, eu não consigo vislumbrar essa situação dentro do município. Eu acho ainda... que se houver não tenho conhecimento. Mas não vejo essa implementação no município, hoje, não (E11).  
 Não. Desconheço (E7).

O Decreto 9.203/2017, dispositivo legal que dispõe sobre a política de governança da administração pública, em seu artigo 2º estabelece que:

2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:  
 I - governança pública - 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;  
 II - (...)

A grande maioria de unidades governamentais não utiliza técnicas adequadas no planejamento de necessidades de materiais e serviços alinhados com o plano estratégico, desenvolvimento de fornecedores, processo virtual, gestão de estoques, gestão estratégica, gestão de custos relevantes e outros importantes, dentro de uma visão integradora, tanto interna como externa, a fim de reduzir custos operacionais, alcançar metas de redução dos gastos e maximizar os serviços essenciais para a população (TRIDAPALLI *et al.* 2011, *apud* RAPOSO, 2016)

É certo que o planejamento estratégico é reconhecido pelas organizações públicas há mais de uma década, mas existem ainda muitas barreiras para sua implementação. A adoção de um processo de planejamento estratégico é tarefa bastante difícil, complexa e demorada. Requer mudanças significativas na filosofia e na prática gerencial, nas estruturas estabelecidas. Exige criatividade, sacrifício, compromisso, disciplina, habilidade gerencial, abdicação. Ele não pode ser implementado por meio

de simples modificações nos processos e instrumentos decisórios. Na verdade, é uma conquista que envolve novas formas de planejar, dirigir, controlar e avaliar. Portanto, o planejamento estratégico é um instrumento de mudanças na organização, no sentido de torná-la mais dinâmica e efetiva.

Diante desse contexto, o planejamento tem se mostrado extremamente vulnerável e sujeito a diferentes influências e desafios políticos. A sua prática, no âmbito da administração pública, tem repousado mais nas características pessoais e nas tendências próprias dos administradores do que num sistema racional de gestão (RAPOSO, 2016).

Neste quesito os entrevistados não puderam efetivamente informar sobre as questões relativas ao planejamento e operacionalização dos serviços, visto que efetivamente não reconheceram tais práticas estampadas nos serviços de suas competências, o que nos leva a concluir, por todo o desenrolar das entrevistas, que não há planejamento no desenvolvimento do processo de contratação no município de Barbacena. A necessidade de contratação é detectada e, a partir daí, forma-se o processo licitatório com a observância dos diplomas legais pertinentes.

### **5.2.6 Controle**

Com vistas à busca de informações sobre as práticas de governança pública desenvolvidas pelo município, foi perguntado aos entrevistados, primeiramente sobre o controle dos processos de para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das contratações. Os entrevistados demonstraram que essa questão é muito nebulosa dentro do setor responsável pelas aquisições. A maioria dos entrevistados assume que o controle dos atos da administração municipal, relativos à contratação é feito pelos próprios servidores (E1, E5, E10) tendo em vista as falhas na gestão.

O controle, eu acredito que existe (...) tem o controle feito pela própria secretaria (E5)

Outros entrevistados informam haver no município órgãos de controle (E2, E3, E4, E8, E9 e E11).

Sim. Hoje nós temos dois órgãos dentro do município, que é a Controladoria e a Consultoria Geral do Município. Os quais vêm trabalhando em conjunto para (é...) tentar (é...) equalizar estes processos. Que eles sejam de uma forma jurídica correta e que não venham, num futuro próximo, trazer consequências das atitudes dos atos desses servidores para a gestão pública (E11).

Foram obtidas ainda respostas negativas (E6 e E7), onde os entrevistados declararam que não há controle dos processos.

Hoje não. Existe sim o acompanhamento de cada secretaria, mas não de um modo geral (E7).  
 (...) então eu não vejo muito esse controle, principalmente do dinheiro. Pra mim a falha maior é da gestão, porque é o que eu te falei, às vezes o processo já está pra vencer ... o contrato já está pra vencer e não é feito um aditivo ... quando ... aí começa a correria. Vamos resolver rápido ... e a questão do controle financeiro, não existe (...) (E6).

A constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 37, XXI a obrigatoriedade da Administração direta e indireta de licitar, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com objetivo de garantir ao gestor mecanismos eficientes de controle, a realização da isonomia, economicidade, transparência e probidade administrativa nas compras e serviços prestados pela administração pública (SHEREN, 2017).

Ainda que os entrevistados tenham divergido quanto à questão do controle das contratações, ficou evidenciado que os controle interno e externo existem, ainda que na realidade o controle interno tenha sua participação muito pálida.

Sobre a legalidade no desenvolvimento do processo de contratação e a questão da economicidade, os entrevistados informaram que tanto a legalidade quanto a economicidade são preservados. Não obstante, alguns dos entrevistados manifestaram que, ainda que não seja de forma primorosa, mesmo assim, a economicidade foi verificada, o que nos leva a entender que o menor preço ainda permeia o entendimento de economicidade.

A lei 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos, Seção IV que trata das Disposições Setoriais, na Subseção I que regula as compras públicas traz em seu artigo 40 que o planejamento das compras públicas deve observar a economicidade, sempre que possível, porém deve primar pela qualidade (BRASIL, 2021).

Nesse contexto, Barreto e Vieira (2021) apontam que uma estrutura de incentivos orientadora do comportamento dos agentes permite um alinhamento com o interesse público. A modelagem de incentivos visa assegurar a conformidade dos agentes com os princípios éticos, as melhores práticas gerenciais e a observância de leis e normas aplicáveis (*compliance*).

Uma vez que *compliance* é exatamente agir em conformidade com uma regra, instrução, comando ou um pedido, ao tratar do julgamento das propostas apresentadas, a Lei 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos, objetivando a economicidade nas contratações, determina: “*Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação (BRASIL, 2021) ”.*

Assim, os entrevistados E6 e E10 declararam que:

Então, a questão da economicidade acaba sendo perdida. Na questão da legalidade. Sim. Os processos, na dúvida vão pra consultoria e ela dá o parecer jurídico. Só que já tivemos caso da comissão, que o edital fala uma coisa e a legislação fala outra e aí eles levaram pelos princípios e o secretário acatou o princípio e o princípio não visou a economia, visou a ponderação de se deferir reequilíbrios que não eram corretos. Então não levou em conta o princípio da economicidade, igual a comissão, na análise que foi feita e sim o princípio da ponderação e nem a legalidade. Mas numa maneira geral, sim. Sim, mas... é... a legalidade, a gente tem que preservar sempre. Isso não tem jeito. A economicidade, a gente tem visto é que, talvez o... o... o mais econômico não seja o melhor para prefeitura (E10)

Relativamente à pergunta sobre o controle externo os entrevistados responderam que estão envolvidos neste tipo de controle órgão como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, a Polícia Federal e a população e que existem falhas neste controle.

Nós temos sempre (né?): A vigilância dos tribunais, do ministério público e da polícia federal. A sociedade não participa. Nós temos, aqui na prefeitura, (acho que agora é lei, (né?) pra todas as prefeituras, mas falando da nossa realidade) o portal transparência. O Portal Transparência contém todos os dados dos processos licitatórios, inclusive preços, licitantes vencedores... Mas eu creio que ninguém tem muito conhecimento disso... a sociedade não tem muito conhecimento disso. E as pessoas também dentro da prefeitura não tem muito conhecimento disso (...) (E1).

Principalmente o ministério público e os tribunais de contas. Tribunal de contas do Estado e Tribunal de contas da União, mas o que atua mais junto da gente é o Tribunal de Contas do Estado. A atuação deles é muito reativa, né. Não existe um acompanhamento, um trabalho assim de ... de ... educativo nesse sentido. É muitas vezes reativa, alguém às vezes chega e faz uma denúncia eles vêm e ó ... a gente precisa das informações ... como é que é isso ... é tudo muito depois que aconteceu, às vezes. Não existe esse trabalho

de às vezes tentar conscientizar, de educar. É um pouco falho, deveria ter uma proximidade maior para poder desempenhar ações mais escorreitas ... assim (E4).

Dentro do assunto referente ao controle da contratação, foi perguntado aos entrevistados sobre a participação da população e sobre a prestação de contas à comunidade.

A Governança pública traz uma distinção clara de outros modelos com relação ao tratamento do cidadão, ao transformá-lo em participante na construção das políticas públicas. De acordo com Secchi (2009), no modelo burocrático o cidadão é visto como usuário dos serviços públicos, e no gerencialismo, como cliente, cujas necessidades devem ser satisfeitas. Analisado este fato pelos critérios da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são parceiros, “com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009, apud CASTRO, 2017).

Sob o enfoque da governança pública surgem dois outros institutos que são a prestação de contas com responsabilização (*accountability*) e a transparência. Cavalcante e Luca (2013) destacam a importância da transparência e a *accountability* como princípios e práticas de governança recomendadas por diversas organizações, nacionais e internacionais, como a OCDE, IBGC, Banco Mundial, PSC e IFAC.

Caracterizada por Cruz e Ferreira (2008) como um requisito para uma gestão democrática, a transparência no setor público depende do grau e da forma como se dá o acesso aos usuários da informação. É atribuído valor à informação não só pela quantidade que é fornecida, mas pela sua utilidade e pela compreensão que o usuário tem da mesma. As informações disponibilizadas, além de compreensíveis aos usuários, devem ser “capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas” (CRUZ, FERREIRA, 2008).

Com relação à participação da sociedade no planejamento dos processos de contratação os entrevistados foram unânimes em afirmar que a sociedade não participa. Não por falta de oportunidade, mas por falta de conhecimento na área ou interesse.



Se vê muita crítica, né ... assim em rede social, mas participação efetiva de uma sugestão ou uma coisa assim, não vislumbro, não visualizo se existe. No controle e no planejamento não, até porque o planejamento é praticamente inexistente, né, então não existe a participação (E4).  
 Não. Essa questão, eu ainda acho que... eu acho que a sociedade ainda, também, não entende muito. Assim... Como buscar esse tipo de informação. Como cobrar. Eu acho que ainda... mas eu acho que isso é a nível de sociedade, mesmo. A gente, ainda, não tá preparado para isso não (E8).

Para existir a boa governança, deve estar presente o fator participação proativa de todos os atores envolvidos, dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada. Nesta seara, passou a sociedade a ter maiores oportunidade de cobrar mais transparência, passando a fiscalizar o poder público mais de perto, através do controle social exigindo dos gestores públicos gastos mais eficientes e responsabilidade fiscal (PISA, 2015 apud SANTOS, 2019)

Verifica-se na presente investigação que os servidores não detectam a efetivação desse “poder” que a lei garante à sociedade, sendo que falta interesse para essa atuação, ou até mesmo, conhecimento, visto que tal participação tem se traduzido em críticas sem ação.

Em relação à prestação de contas os entrevistados responderam que o município utiliza o Portal Transparência como principal meio para divulgação dos atos da administração pública, porém existem dúvidas quanto à efetividade dessa disponibilização da informação; se isso atinge, de fato, a população.

Tem sim. No *site* da prefeitura. Inclusive os contratos, as contratações que são efetuadas estão todas lá, também. Os contratos que a gente gera, estão... uma cópia em PDF dispostos lá no site da prefeitura (E10).  
 Sim, sim, em atendimento à lei da transparência o município divulga no portal, mas nada ... às vezes é até um pouco frio demais, assim ... só aqueles números. não existe nada voltado pra comunidade, pra apresentar esses números de uma forma mais didática pra população. Tá disponível e muitas vezes as pessoas nem sabem que existem esses dados disponíveis (E4).  
 Sim. O próprio portal da transparência éh ... faz essa ... essa disponibilização de informação, de uma forma bem intuitiva, com gráficos, termos percentuais, éh ... valores. É muito bem demonstrado e também a prefeitura deixa isso claro em seu *sítio* eletrônico, né, no site, deixa isso bem claro pra sociedade. Então acredito que não seja uma fragilidade da prefeitura. Acredito que todos os elementos necessários para uma avaliação do controle externo estão à disposição para que isso seja feito (E4).

Na visão atual da *accountability* dos recursos públicos verifica-se a importância no processo de governo de um País. Os legisladores, outros dirigentes do governo e o

público desejam saber se: (1) os recursos públicos são administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos oficiais; (2) os programas de governo estão alcançando os objetivos e resultados previstos; e (3) os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva. Os administradores desses programas são responsáveis perante os órgãos do parlamento e o público (SIU,2011).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015), ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valorosas para a sociedade.

A transparência é um dos principais fundamentos de um Estado democrático, além de um atributo que contribui para a percepção de uma boa gestão pública. Notadamente, quanto mais transparente um governo se mostra, mais responsável e responsivo ele se assume. Desta forma, se torna mais aberto à avaliações, críticas, sugestões e controles da sociedade (SANTOS; MOTA, 2020).

Kniess, Marques (2021) comentando sobre transparência e os conceitos já estabelecidos, discorrem que apesar das controvérsias conceituais é notória a ideia de que a transparência não se resume à simples oferta de dados (Grimmelikhuijsen, Porumbescu e Hong, 2013; Pinho e Sacramento, 2009). Ou seja, a natureza da informação tornada disponível e a conveniência franqueada aos cidadãos para que utilizem tais dados com vistas a fortalecer o controle social da coisa pública passam a ser questões pertinentes ao debate sobre transparência (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2016).

No entanto, é importante ressaltar que a transparência acessível nem sempre equivale à transparência acessada (SCHUDSON, 2020). Isto é, mesmo que as redes sociais digitais possam facilitar a comunicação entre governantes e governados, as instituições públicas não são necessariamente capazes de atingir a todos os cidadãos – e, mesmo que o conseguissem, há cidadãos que não se interessam em consumir o conteúdo tornado disponível (KNISS; MARQUES, 2021).

Sobre esse tema, também a legislação tem se preocupado em nivelar e difundir o conhecimento e, com base nas normas o Comitê Interministerial de Governança, lançou um “Guia da Política de Governança Pública” em 2018, este instrumento está baseado no Decreto n.º 9.203/2017. Espera-se que com a implantação de mecanismos de governança haja o resgate da confiança pela sociedade para com as instituições, uma vez que essa relação se encontra fragilizada devido ao cenário de corrupção e má gestão da coisa pública.

Desta forma o Decreto 9.203/2017 estabelece em seu artigo 3º, *in verbis*:

“Art. 3º São princípios da governança pública:  
I - capacidade de resposta;  
II - integridade;  
III - confiabilidade;  
IV - melhoria regulatória;  
V - prestação de contas e responsabilidade; e  
VI - transparência”.

Vários outros dispositivos legais estabelecem que os atos da Administração Pública sejam acessíveis à população a fim de que haja, não somente transparência das ações governamentais ou que seja atendido o princípio da publicidade estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, mas também como forma de prestação de contas à população. Prestação de contas que, num círculo virtuoso, estabelece a transparência das ações e fortalece as relações entre povo e administração pública.

A própria lei de Licitações e Contratos determina que em sua utilização, serão observados 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 inseridas nas Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 5º da Lei 14.133/2021).

A nova lei de licitações e contratos, Lei 14.133/2021, ainda determina o fomento para o desenvolvimento da prática da transparência dos atos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Quanto maior o nível de *accountability* nos municípios, maior tendem a ser os níveis de Desempenho Socioeconômico e de Desempenho Econômico-financeiro. Assim, recomenda-se o cumprimento integral da legislação brasileira referente a transparência visto que a maior disponibilização de informações quanto à gestão dos recursos públicos tende a aumentar o desenvolvimento social e o desenvolvimento socioeconômico (SELL et al, 2018).

No presente estudo observou-se que o município de Barbacena não apenas se preocupa com a questão da prestação de contas, como também implementa práticas voltadas para a transparência e prestação de contas à população, observando as imposições legais vigentes.

### **5.2.7 Visão global dos resultados**

A fim de compilar e elucidar aquilo que foi investigado, com base nas dimensões e categorias de análise dispostas no roteiro semi estruturado utilizado nas entrevistas e os resultados encontrados frente aos estudos anteriormente desenvolvidos, foi elaborado o quadro abaixo que permite uma visão global das estratégias e dos resultados:

Quadro 5- Visão global das estratégias e dos resultados

DIMENSÕES E CATEGORIAS DE ANÁLISE	SÍNTESE DOS ESTUDOS CORRELATOS	RESULTADOS OBTIDOS
<p><b>ESTRATÉGIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação demanda inicial</li> <li>- Ingerência de demandas que levaram ao retrabalho ou redução de eficiência</li> <li>- Competência decisória</li> </ul>	<p>Os estudos anteriores realizados abordando a situação apresentada demonstram que a Administração Pública ainda deixa muito a desejar no que diz na identificação das demandas e do estabelecimento de políticas e estratégias para os suprimentos necessários à consecução dos fins estatais (GOMES, 2016).</p>	<p>O município de Barbacena não diverge dos conceitos ora apresentados.</p>
<p><b>EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA FORMAÇÃO DO PROCESSO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixação do preço médio</li> <li>- Análise e monitoramento na fase inicial de fixação de parâmetros de preços médios</li> <li>- Identificação de riscos e/ou empecilhos</li> <li>- Resultado do objetivo pretendido</li> </ul>	<p>É a pesquisa de preços que determina a estimativa de custos funcionando como balizadora relativamente aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual (CGU, 2016).</p> <p>Rendon (<i>apud</i> Araujo, 2020) afirma que o incentivo legislativo estimulou as organizações públicas a buscarem melhoria no desempenho. Percebe-se, portanto, que a atividade de compras tem forte influência dessa regulamentação (Chomchaiya &amp; Esichaiikul, 2016; Patrucco <i>et al.</i>, 2016; Schapper <i>et al.</i>, 2006; Srivastava &amp; Agrahari, 2017). Além da forte influência da regulamentação nas compras públicas no âmbito local, entende-se compras públicas como um processo para aquisição de bens, obras e serviços para os departamentos governamentais (Srivastava &amp; Agrahari, 2017). Thai (2008 como citado em Srivastava &amp; Agrahari, 2017) aponta a identificação da necessidade, a seleção dos fornecedores, a adjudicação e gestão dos contratos como fases do processo. Rendon (2008) elenca planejamento, preparação, solicitação, seleção dos fornecedores, administração do contrato e encerramento do contrato (Araujo <i>et al.</i>, 2020).</p> <p>Em recente pesquisa Silva (Silva <i>et al.</i> 2021) confirma que algumas ações podem ser tomadas para efetivação de um processo de compras mais assertivo, evitando assim compras desnecessárias ou em demasia, sendo assim possível a verificação, na prática, se os servidores responsáveis estão em consonância com uma gestão pública que prioriza resultados direcionados para o atendimento da sociedade como um todo, em sintonia com os princípios constitucionais</p>	<p>O município de Barbacena cumpre os dispositivos legais, a cotação de preços para a fixação de preço médio é realizada. Porém existe uma fragilidade expressa pela insegurança demonstrada pelos setores envolvidos, principalmente porque ficou claro que há uma fase de mudança nos setores e que ainda não foi oficialmente consolidada.</p> <p>Comparando os dados obtidos, com as informações colhidas em estudos anteriores e com os preceitos do Tribunal de Contas da União, os modelos desenvolvidos pelo município não estão sendo capazes de oferecer subsídios à gestão de compras públicas.</p> <p>Com esse balizamento as análises realizadas neste trabalho evidenciam que embora existam muitas falhas no procedimento, a licitação no município de Barbacena atinge seu objetivo</p>

DIMENSÕES E CATEGORIAS DE ANÁLISE	SÍNTESE DOS ESTUDOS CORRELATOS	RESULTADOS OBTIDOS
<p><b>EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA CONTRATAÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações</li> <li>- Otimização das contratações realizadas pela Administração Municipal, desde a identificação das necessidades até a completa execução do contrato</li> </ul>	<p>Sob o pálio do Decreto 9.203/2017 temos que a administração pública deverá abarcar essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.</p>	<p>Neste ponto restou evidenciado, também, que os setores envolvidos no processo de contratação carecem de modernização de meios e técnicas para o desenvolvimento de suas competências e, ainda de uma forma mais efetiva de integração entre os setores.</p>
<p><b>RECURSOS HUMANOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Segregação de funções</li> <li>- Estimulo ao servidor</li> <li>- Capacitação do servidor</li> <li>- conscientização da responsabilidade jurídica/social/individual</li> </ul>	<p>A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções (TCU, 2020).</p> <p>O TCU estabeleceu que há consenso, no campo de estudo comportamental, de que reforços positivos oferecidos de maneira adequada na realização de atividades podem levar à melhoria do desempenho. Portanto, as práticas de reconhecimento devem ser adotadas para incentivar e premiar colaboradores, gestores e/ou equipes que se destacaram pelo desempenho apresentado.</p> <p>Conforme a lição de MATINS (2020) a conscientização estimula o processo de responsabilização dos atos dos gestores públicos. Nesse diapasão outra constatação foi que a conscientização pela responsabilização a qual o servidor está subordinado é praticamente inexistente, corroborando com a literatura de que não há uma participação e responsabilização efetiva no setor público, ambas precisam ser mais desenvolvidas ou aprimoradas.</p>	<p>Este resultado, em consonância com a questão da segregação de funções conforme abordado no referencial teórico, demonstra a necessidade de aproveitamento da estrutura de pessoal, atendendo ao princípio da segregação de funções e, ainda, demonstra a insatisfação dos servidores em ter que acumular funções o que gera uma sobrecarga de trabalho. Aliado a isso temos a falta de capacitação para o desenvolvimento, tanto de suas competências quanto das funções agregadas.</p> <p>Em análise ao que foi constatado durante as entrevistas, o Município de Barbacena deixa a desejar quanto a este importante procedimento, ou seja, a questão da capacitação do servidor não é tida como prioridade para a Administração Municipal e, ainda que não há desenvolvimento de métodos de estímulo ao servidor para melhoria de suas performances. Também ficou evidente a insatisfação do servidor quanto às acomodações físicas nos setores envolvidos no processo de contratação.</p> <p>Neste item, verifica-se que a Administração Municipal não atende os requisitos postulados em estudos anteriores e a conscientização de seus servidores quanto à responsabilização jurídico/individual/social não recebe a atenção devida, por parte dos gestores. O que se conclui é que o próprio servidor é quem busca desenvolver suas competências de forma a não criar consequências negativas para si mesmos.</p>
<p><b>PLANEJAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiência na gestão, incluindo práticas de governança</li> </ul>	<p>A maioria de unidades governamentais não utiliza técnicas adequadas no planejamento de necessidades de materiais e serviços alinhados com o plano estratégico, desenvolvimento de fornecedores, processo virtual, gestão de estoques, gestão estratégica, gestão de custos relevantes e outros importantes, dentro de uma visão integradora, tanto interna como externa, a fim de reduzir custos operacionais, alcançar metas de redução dos gastos e maximizar os</p>	<p>Neste quesito os entrevistados não puderam efetivamente informar sobre as questões relativas ao planejamento e operacionalização dos serviços visto que efetivamente não reconheceram tais práticas estampadas nos serviços de suas competências, a investigação nos demonstra que não há nenhum mecanismo posto em funcionamento para que isso ocorra. A necessidade de contratação é detectada e a partir daí forma-se o processo licitatório com a observância dos diplomas legais pertinentes.</p>

DIMENSÕES E CATEGORIAS DE ANÁLISE	SÍNTESE DOS ESTUDOS CORRELATOS	RESULTADOS OBTIDOS
	serviços essenciais para a população (TRIDAPALLI et al., Apud RAPOSO, 2016)	
<p><b>CONTROLE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz e legal das contratações</li> <li>- Controle interno e externo</li> <li>- Transparência</li> </ul>	<p>A constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 37, XXI a obrigatoriedade da Administração direta e indireta de licitar, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com objetivo de garantir ao gestor mecanismos eficientes de controle, a realização da isonomia, economicidade, transparência e probidade administrativa nas compras e serviços prestados pela administração pública</p> <p>Em 2018 Sell <i>et al</i>/observaram em seus estudos que quanto maior o nível de <i>accountability</i> nos municípios, maior tendem a ser os níveis de Desempenho Socioeconômico e de Desempenho Econômico-financeiro. Assim, recomenda-se o cumprimento integral da legislação brasileira referente a transparência visto que a maior disponibilização de informações quanto à gestão dos recursos públicos tende a aumentar o desenvolvimento social e o desenvolvimento socioeconômico.</p>	<p>Sobre a legalidade no desenvolvimento do processo de contratação e a questão da economicidade, os entrevistados informaram que tanto a legalidade quanto a economicidade são preservados. Não obstante, alguns dos entrevistados manifestaram que, ainda que não seja de forma primorosa, mesmo assim, a economicidade foi verificada, o que nos leva a entender que o menor preço ainda permeia o entendimento de economicidade</p> <p>Quanto à participação da sociedade verifica-se na presente investigação que os servidores não detectam a efetivação desse "poder" que a lei garante à sociedade, sendo que falta interesse para essa atuação, ou até mesmo, conhecimento, visto que tal participação tem se traduzido em críticas sem ação.</p> <p>No presente estudo observou-se que o município de Barbacena não apenas se preocupa com a questão da prestação de contas, como também implementa práticas voltadas para a transparência e prestação de contas à população, observando as imposições legais vigentes.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2021

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder à pergunta de pesquisa e atingir o objetivo do trabalho que é descrever e analisar as dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pela Prefeitura de Barbacena sob a ótica da Governança Pública foram utilizadas entrevistas com os envolvidos no processo de contratação realizado pelo município de Barbacena/MG. Adicionalmente procurou-se investigar as práticas de governança pública adotadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal.

Foi observado se o modelo de contratação adotado está de acordo com as recomendações propostas pela teoria da Governança Pública. O estudo permitiu verificar quais princípios de governança pública são adotados pela administração direta do município de Barbacena/MG. De acordo com os resultados encontrados

após a análise das entrevistas, ficou evidente que o modelo de governança praticado na administração municipal pode ser melhorado, considerando-se o conceito apresentado pelo decreto 9.203/2017, que determina em seu artigo 2º: governança pública é 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.

O estudo se dispôs, ainda, a descrever e analisar os entraves na gestão de resultados objetivados pela Administração Pública observados nas dinâmicas do processo de contratação desenvolvidas pelo poder público municipal. Neste ponto ficou evidenciado que os maiores entraves para o Município são, basicamente a falta de planejamento, monitoramento e gerenciamento do desenvolvimento dos processos de contratação.

Nesse contexto, Matias-Pereira (2010) explana que, dentre as principais motivações para a transferência das experiências acumuladas pela governança corporativa para o setor público, evidenciam-se sérias dificuldades que o Estado brasileiro possui para efetivar as suas ações, na maioria das vezes são morosas e inflexíveis, impactando a qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Pelo visto, essa morosidade e inflexibilidade tem impactado a adoção de melhores práticas de governança no setor público. Portanto, conclui-se que a administração pública em Barbacena/MG está dando os primeiros passos na adoção de melhores práticas de governança pública, tendo muito que avançar nesse sentido.

No que se refere à transparência, é necessário fazer uma aproximação entre a sociedade e Administração. A população precisa conhecer esse instrumento e saber utilizar suas ferramentas, reconhecendo a importância do mesmo como instrumento de controle das ações do município e de prestação de contas na utilização dos recursos públicos. A Administração municipal tem a obrigação, não somente de divulgar esse canal de comunicação, mas também de integrar a sociedade ao mesmo, incentivando a sua utilização por meio de uma linguagem clara e eficiente para seus munícipes.



Com referência à análise, monitoramento e gestão do processo de aquisição, desde a demanda inicial até a efetiva execução do contrato, é preciso estabelecer um controle estratégico efetivo, no nível institucional, para que a administração possa avaliar se os objetivos estão sendo cumpridos, e também se o desempenho de cada membro da administração pública está de acordo com as metas preestabelecidas.

É importante que se estabeleça um sistema de metas e resultados nos setores envolvidos com a contratação de forma concomitante com uma política de incentivo para que as metas sejam cumpridas. O servidor público precisa passar por cursos de aprimoramento de acordo com suas necessidades e a função que desempenha, para que possa prestar um serviço público mais eficiente à população.

Em termos de prestação de contas, apesar do município de Barbacena/MG possuir um sitio oficial contendo um “Portal Transparência”, é necessário estabelecer um mecanismo mais eficiente para a divulgação, não só dos atos já praticados, mas também de atos que estão sendo planejados para que a população possa participar ativamente deste planejamento e estampar, dentro de sua realidade, suas necessidades e aspirações. Ficou demonstrado que a participação da população no planejamento das ações do município é nula e ineficaz.

Nota-se, também a necessidade de a Administração Municipal estimular uma atitude reflexiva quanto ao uso de ferramentas de gestão oriundas do setor privado, no caso, os conceitos trazidos pelo instituto da Governança Pública, desenvolvendo ferramentas de gestão que tenham como finalidade orientar o direcionamento das compras públicas para cumprimento de metas a serem estabelecidas e, por fim, alcançar os objetivos pretendidos quando da apresentação da necessidade das demandas.

O presente estudo evidenciou a carência de capacitação e valorização dos recursos humanos em conformidade com a análise do ambiente onde se desenvolvem as tarefas afetas à concretização dos contratos entabulados pelo município.

Foi possível observar que os entraves apresentados no desenvolvimento do processo de compras, no município, giram em torno, principalmente da ausência de

planejamento, ficando evidenciado que é imprescindível o alinhamento dos esforços e o comprometimento de todos os envolvidos para o sucesso do processo de compras.

Outro ponto onde se pode observar certa deficiência reside na falta de integração e dinâmica entre os setores envolvidos no desenvolvimento do processo de compras, havendo, então, a necessidade de que seus participantes se capacitem e desenvolvam uma consciência estratégica, desprendendo-se de questões operacionais cotidianas, buscando focar em questões que impactam o futuro da organização, denotando, assim, a necessidade de maior avanço na gestão pública para que esses desafios sejam superados.

Notadamente observa-se neste trabalho, que a Administração Pública no município analisado, busca se aperfeiçoar, mas observa-se que deve partir dos servidores a busca pela adoção de técnicas de gestão mais elaboradas como o planejamento estando as esferas superiores muito aquém das necessidades dos setores.

Desta forma, esses resultados somados indicam a carência de mecanismos de planejamento e de controle o que por sua vez têm potencial de comprometer o nível de eficiência no processo de compras.

Como visto neste trabalho, os desafios para o uso dos conceitos trazidos pelo instituto da Governança Pública não são poucos. Assim, dotar o município de instrumentos de gestão capazes de promover a discussão e o pensamento estratégico sobre melhoramentos no processo de compras é essencial para o aprimoramento dos contratos.

Por fim, com foco no terceiro objetivo específico proposto neste trabalho, o presente estudo visa propor um arranjo de governança onde o princípio da eficiência, definido no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), se alinhe com os princípios apresentados pelo artigo 3º do Decreto 9.203/2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Assim o que poderia contribuir para a melhoria do processo de contratação dentro do município de Barbacena, seria:

1. Planejamento das ações voltadas aos processos de contratação. As aquisições de bens e/ou serviços devem seguir critérios objetivos e padrões de uniformidade para que a eficiência permeie as contratações e o desperdício de tempo, evitando-se que trabalho e *know how* sejam evitados.
2. Implantação do Portal Nacional de Compras Públicas, conforme previsto na Lei 14.133/2021 - Além de centralizar as compras públicas, PNCP também permitirá o planejamento e gerenciamento de contratações através de sistema eletrônico para a realização de sessões públicas, acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) e sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, conforme estabelece a Lei 14.133/2021, a nova lei de Licitações e Contratos.
3. Planejamento das aquisições organizando-se um Plano Anual de Aquisições o qual apresentará a execução dessas durante o calendário de compras,
4. Controle através dos diversos indicadores a serem definidos para o processo e a ação na melhoria contínua do processo e dos procedimentos.
5. Gestão de riscos definindo-se no contexto o levantamento dos riscos, análise e avaliação, tratamento do plano de ação e monitoramento dos riscos.
6. Mapeamento dos processos, para a correta gestão do mesmo, bem como para a gestão dos riscos. Para a gestão de riscos deverá ser criado um grupo de trabalho formado por servidores capacitados para validação da metodologia de desenvolvimento da análise de todas as demandas, desde a detecção da necessidade de contratação até a completa execução do contrato entabulado. e que deverá ser refeita após a validação de todos os processos sob sua tutela
7. Informatização: digitalização do processo e o uso da tecnologia da informática com a implementação de uma plataforma de qualidade, atendo à questão da modernidade de meios para o desenvolvimento do trabalho desenvolvido por cada servidor;
8. Capacitação e treinamento periódicos dos servidores, com a valorização da mão de obra que dispõe o município e a melhoria no espaço físico onde os setores estão instalados e, ainda, segregação efetiva das funções e competências determinadas por lei.
8. Desenvolvimento de um plano anual de capacitação dos servidores - A gestão por competências com mapeamento do processo, identificação dos papéis e responsabilidades dos principais atores envolvidos.

9. Identificação dos papéis e responsabilidades dos principais atores envolvidos no processo de aquisição – requisitante, ordenador de despesa, membros da comissão permanente de licitação, entre outros e possibilitar a capacitação de cada um deles, através de treinamentos periódicos e planejados anualmente permitindo a participação de todos.

10. Otimização das relações intrasetoriais, com o desenvolvimento de técnicas para identificação dos riscos e empecilhos que obstaculizam e/ou impedem uma contratação eficiente e, por fim,

11. Publicidade de atos, não apenas daqueles que já foram concluídos, mas também daqueles a serem realizados, a fim de que a população possa participar ativamente do planejamento, apontando questões de seu interesse e necessidade.

Assim, atenta à proposta apresentada quando da descrição dos objetivos deste trabalho, temos que se atendidos os pressupostos de governança a Administração poderá atingir melhores resultados no desenvolvimento dos processos de contratação ao estabelecer mecanismos de liderança, estratégia e controles (indicadores relativos a gestão do processo, de risco e por competências) nos processos de aquisições.

Acredita-se que por meio desta pesquisa, a administração pública do município de Barbacena/MG poderá, de acordo com suas necessidades, fazer adaptações em seu modelo de governança, adotando ainda mais, boas práticas de governança pública visando uma administração pública, no que diz respeito à forma de realização das contratações, mais transparente, eficiente e efetiva em benefício do cidadão.

Dentre as limitações da pesquisa estão a sua aplicação da investigação apenas nos setores envolvidos diretamente na fase de contratação e a não participação dos setores envolvidos na demonstração do interesse/necessidade de aquisições, assim como os setores envolvidos com a elaboração e execução dos convênios que também podem resultar em contratos.

Para pesquisas futuras poder-se-ia ampliar os estudos para outros órgãos da administração e também para a administração indireta municipal, com a elaboração de instrumentos para analisar de forma quantitativa, avaliando a existência de uma

possível correlação entre as práticas de contratação de bens e serviços e o índice de satisfação da população.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Debate contemporâneo da gestão pública**. 2011. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>. Acesso em 23/06/2021.

ALCÂNTARA, V. C.; Pereira, J. R.; Silva, E. A. F. **Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais**. Revista de Ciências da Administração, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: [https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf\\_70](https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf_70). Acesso em 23/06/2021.

ALCANTARA, Christian Mendez. **Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009. p. 29. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em 02/10/2021.

Alexandrino. Marcelo Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 23. ed. rev. .. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Eficiência nas licitações ou eficácia da contratação?** Comentário nº172. Disponível em: [www.celc.com.br](http://www.celc.com.br). Acesso em 23/06/2021.

ANDRADE, Clayson do N. **Regras da Lei 147/2014, MPE E MEI**. Disponível em: <http://www.unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/763ca57109791ffe1275d910cd1b5b9610052017193131.pdf>> Acesso em 18/03/2021

ARAÚJO, S. S.; MATOS, L. dos S.; ENSSLIN, S. R. **Compras Públicas sob a Perspectiva da Avaliação de Desempenho: uma Revisão de Literatura e Agenda de Pesquisa**. Revista Gestão & Conexões, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 99–127, 2020. DOI: 10.13071/regec.2317-5087.2020.9.1.27486.99-127. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/27486>. Acesso em 25/10/2021.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: Enap, 2002.

ARROW, K. J. **The Organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation.** In: **The Analysis and evaluation of public expenditure.** Cambridge: Harvard University Press, 1969.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisa de Survey.** Tradução Guilherme Cezarino. Belo Horizonte, Editora UFMG – 1999

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Edições 70. Lisboa/Portugal, 2006.

\_\_\_\_\_. **Análise de Conteúdo.** 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009. 281p.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Vieira, James Batista. **Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios.** Cadernos EBAPE. BR – FGV. Disponível em: file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/Barreto\_Vieira\_2021\_Os-Programas-de-Integridade-Pu\_63604.pdf. Acesso em 04/10/2021

BRASIL. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 55ª Ed. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/kujrw0tzc2mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/kujrw0tzc2mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197)> Acesso em 02/03/2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017** (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional)

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019** (Dispõe sobre a modalidade eletrônica do pregão).

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 19 de junho de 1998** (Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666 de junho de 1993** (Lei de Licitações e Contratos Públicos – LLCP).

\_\_\_\_\_. **Lei 14.133 de abril de 2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011** (instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).

\_\_\_\_\_ **Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008** (Dispõe sobre a reestruturação do PGPE e da outras providências).

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

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

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Disponível em : <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/sigilo%2520propostas/%2520sinonimos%253Dtrue>. Acesso 15/07/2020

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – Preços de referência em compras públicas. Disponível em [file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/APOSTILA\\_PESQUISA\\_DE\\_PRECOS.pdf](file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS.pdf). Acesso em 02/10/2021.

\_\_\_\_\_.Tribunal Regional Federal 3ª Região. Disponível em <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo>. Acesso em 02/10/2021

BOGONI, Nadia Mar; Zonatto, Vinícius C. da Silva; Ishikura, Edson Ryu; Fernandes, Francisco Carlos (2010). **Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 44(1), 119-142. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/content/37/2/>> Acesso em 20/02/2021.

BORGES, Luiz F. X.; SERRÃO, Carlos F. de B. **Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; Spink, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998

CANABARRO Diego, and POSSAMAI Ana Julia , In: CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego. [Orgs.] **Do Novo Gerencialismo a Era da Governança Digital, Cepik, Marco,. Governança de TI.** Transformando a Administração Pública no Brasil, Porto Alegre, RS, (2010) Disponível em: [www.tinyurl.com/jg7apbb](http://www.tinyurl.com/jg7apbb)> Acesso 20/02/2021

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CASTRO, Carolina Jaber; SILVA, Guido Vaz. Revista Espacios. Ano 2017. Vol. 38. Pág. 26. Disponível em <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Acesso em 20/09/2021.

CAVALCANTE, Mônica C. Nunes; Luca, Márcia M. Mendes de (2013). Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, 7(1), 73-90. Disponível em: <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/138/712>> Acesso em 20/02/2021

CHEVALLIER, Jacques. **A Governança e o Direito**. **Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte**, PDPE, ano 1, n.1, p. 129-146, jan.-mar. 2003.

COASE, R. H. (1937). **The nature of the firm**. **economic**, 4(16), 386-405. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1625/mod\\_resource/content/1/CHY%20The\\_Nature\\_of\\_the\\_Firm\\_-\\_Coase.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1625/mod_resource/content/1/CHY%20The_Nature_of_the_Firm_-_Coase.pdf). Acesso em 10/07/2020.

COLLIS, Juill - **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação** / Jill Collis e Roger Hussey; trad Lucia Simonini – 2 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – **Manual do ordenador de despesas** – 2017. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>. Acesso em 01/11/2021.

CORRALO, Giovani da Silva - A&C – R. de Dir. Adm. Const. | Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019. **Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais**.pdf. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/1039/815>. Acesso em 27/09/2021.

COSTA, Gleimária Batista da et al. **Desenvolvimento Sustentável: Governança e Indicadores para o Setor Público**. **Revista Grifos**, Chapecó, v.21, n.32/33, p.58–75, 2012.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; Ferreira, Aracéli Cristina de Sousa (2008). **Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: Um estudo em um município brasileiro**. *Revista de Contabilidade do Mestrado em*



Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, 13(2), 1-14. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5543/4031>> Acesso 20/02/2021.

CVM. Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**, jun. 2002. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/port/>. Acesso em: 20/02/2021

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

\_\_\_\_\_. **Administração**. Tradução da 12ª edição norte americana. Cengage Learning, 2017.

DENHARDT, Robert. Catlaw Thomas. **Teoria da administração pública**. Tradução da 7ª edição norte americana. São Paulo: Cengage learning, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense 2019.

EDWARDS, Meredith; Halligan, John; Horrigan, Bryan; Nicoll, Geoffrey (2012). **Public Sector Governance in Australia**. Camberra: ANU e Press.

FRANÇA, Luciano Marcelo; MANTOVANEL JR, Oklinger; SAMPAIO, Carlos Alberto C. **Governança para a Territorialidade e sustentabilidade: a construção do senso de regionalidade**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v.21, n.03, p.111–127. 2012.

FERRER, Florencia (2013) **Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras**. 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 25/10/2021.

FILHO, Antônio Raimundo Cardoso Teixeira. Almeida Denise Ribeiro de - Leonardo Ribeiro de Almeida (2017) - **Capacitação no setor público: o processo adotado em uma IFES**. Disponível em <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/15216>. Acesso em 25/10/2021.

FILHO, Mario Tinoco da Silva (2016) **Estratégica de suprimentos: uma aplicação da soft systems methodology**. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/305377205\\_Estruturação\\_da\\_Unidade\\_de\\_Gestão\\_Estratégica\\_de\\_Suprimentos](https://www.researchgate.net/publication/305377205_Estruturação_da_Unidade_de_Gestão_Estratégica_de_Suprimentos). Uma\_Aplicação\_da\_Soft\_Systems\_Methodology/citation/download .Acesso em 25/10/2021.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo (coordenadoras). **Métodos de pesquisa** Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação

Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arlinda Schimidt. **Pesquisa qualitativa tipos fundamentais** – disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38200/36944> - Acesso em: 28/06/2020.

GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves (2016) **A Gestão de Contratos na Administração Pública**. Acesso em <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/386/0>. Disponível em 29/10/2021.

GONÇALVES, Arlindo. **O conceito de governança**. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA. Anais de Congresso. Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em 28/06/2020.

GONÇALVES, Thiago Gilibertibersot; BRITO, Ana Lúcia Nogueira de Paiva; BESSA, Eliane Ribeiro de Almeida da Silva. **Consórcios Intermunicipais e Formas de Governança Metropolitana: possibilidades e desafios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE - A DIVERSIDADE DA GEOGRAFIA BRASILEIRA: ESCALAS E DIMENSÕES DA ANÁLISE E DA AÇÃO. Anais do XI- ENANPEGE. Presidente Prudente, 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/3/106.pdf>. Acesso em 28/06/2020

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

Hitt, M. A.; Ireland, R. D.; Hoskisson, R. E. **Strategic management cases: competitiveness and globalization**. Cengage Learning, 2012.

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane.; HOSKISSON, Robert E. **Administração Estratégica**. Tradução da 12ª edição norte americana. São Paulo: São Paulo: Cengage learning, 2019.

HIRLE, Ana Luiza Camargo (CONSAD 2016) **Estimativa de preços em compras públicas: desafios e medidas para a obtenção de melhores resultados em minas gerais**. Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-02.pdf>. Acesso em 29/10/2021.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

\_\_\_\_\_ **Guia das Melhores Práticas para Organizações do Terceiro Setor: Associações e Fundações** / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2016.

JESUS, Maria Augusta Roque de. Cervera, Maria Christina S. F. (2017) - **Ética no serviço público com foco na capacitação profissional**. Disponível em <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1280>. Acesso em 29/10/2021

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. **Crise e Reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo**. Revista Jus Navigandi, Teresina, p.1–8, 2018. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14117-14118-1-PB.htm>. Acesso em 10/02/2021.

JUCIMAR, Casimiro de ANDRADE (2018) **Eficiência na cotação de preços de referência na modalidade de licitação pregão eletrônico um estudo em um instituto federal de ensino**. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/3398/10980>. Acesso em 25/10/2021

JÚNIOR, José Gomes. NETO, Macário Neri Ferreira (2020) - **LICITAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A GOVERNANÇA E A GOVERNABILIDADE**. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/338112919\\_LICITACAO\\_PUBLICA\\_FEDERAL\\_E\\_SUA\\_RELACAO\\_COM\\_A\\_GOVERNANCA\\_E\\_A\\_GOVERNABILIDADE](https://www.researchgate.net/publication/338112919_LICITACAO_PUBLICA_FEDERAL_E_SUA_RELACAO_COM_A_GOVERNANCA_E_A_GOVERNABILIDADE). Acesso em 25/10/2021

JUNQUEIRA, D. C. **Licitações e contratos da administração pública**. Âmbito Jurídico. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14758](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14758). Acesso em 10/02/2021.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18ª ed. 2019. São Paulo: Revista dos Tribunais.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12000/governanca-publica--novo-modelo-regulatorio-para-as-relacoes-entre-estado--mercado-e-sociedade-> Acesso em 10/02/2021.

KNISS, A. B.; MARQUES, F. P. J.. **Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União**. Opinião Pública, Campinas, SP, v. 27, n. 1, p. 90–126, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8665626>. Acesso em: 1 nov. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Luciano. (1995), “**Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**”. Cadernos ENAP no 8, Brasília: ENAP. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20enap%208.pdf>. Acesso em 23/06/2021.

MATIAS-PEREIRA, J. (2010). **Governança no Setor Público**. (1ª Ed). São Paulo: Editora Atlas.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. – 8. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MEIRELLES, H.L. (1989). **Direito Administrativo Brasileiro**. (14ª ed.). São Paulo: Editora RT. (1993).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MOSZORO, M. W., & Spiller, P. T. (2012). **Third-party opportunism and the nature of public contracts**. National Bureau of Economic Research, No. w18636.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** 37oa ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2021.

NARDES, J. A. R.; Altounian, C. S.; Vieira, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_, João Augusto; ALTOUNIAN, Cláudio; VIEIRA, Luis Afonso. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, *apud* James Batista Vieira, Rodrigo Tavares de Souza Barreto, *in* Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOHARA, Irene. Direito administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. **OECD Public Governance Reviews - Public Procurement for Innovation Good Practices and Strategies, 2017. Disponível em** [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation\\_9789264265820-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en#page4). Acesso em 29/10/2021.

OLIVEIRA, A. G.; Pisa, B. J. I. **GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>> Acesso em 10/02/2021.

OLIVEIRA, A G de; Pisa, B J; Augustinho, S M (Organizadores). **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR. 2016.

PEREIRA, Fernando Neves et al. **Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa**. Espácios, Caracas, v.38, n.06, p.6–30, 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>. Acesso em 02/03/2021.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. **Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos**. Revista Unemat de Contabilidade, 2017. v. 6, n. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/biblioteca,+1727-7271-1-CE.pdf>. Acesso em 02/10/2021

**Política de Governança Pública** <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/politica-de-governanca-publica>. Acesso em 26/04/2021.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, D. M. de O. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

RAPOSO, Matheus Hortas. Freitas, Marta Sampaio de. Filho, Mario Tinoco da Silva. Braga, Marcos Sandro. Silva Fernandes Rodrigo Lemos da (2016) **Estruturação da unidade de gestão**. Disponível em <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Livro-Boas-praticas-de-compras-publicas-v-final-15.07.2016.pdf>. Acesso em 25/10/2021

ROCHA, Arlindo Carvalho (2011). **Accountability na Administração Pública: Modelos teóricos e abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, 14(2), 82-97. Disponível em: <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/>> Acesso 02/03/2021

ROSENAU, James N. **Governança, ordem e transformação na política mundial**. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Enst-Otto (Eds.). **Governança sem governo: ordem e transformação política mundial**. Brasília: UNB.

ROSSI, Lícínia Manual de direito administrativo / Licinia Rossi. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SÁ, Glaucia Marques da Silva. **Capacitação Profissional para um Atendimento de Excelência no Setor Público**, 2016. Disponível em <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/2214/Glaucia%20Marques%20da%20Silva%20S%20E1.pdf;jsessionid=D993D3CA44F079A8D6EB21A0AFDA7E50?sequence=1>. Acesso em 29/10/2021.

SANTOS, J. G.; Mota, F. P. B. (2020) - **A transparência governamental em tempos de covid-19: reflexões do quadro brasileiro**. Disponível em Santos, J. G. dos, & Mota, F. P. B.. (2020). A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. *Gestão E Sociedade*, 14(39), 3716–3724. <https://doi.org/10.21171/ges.v14i39.3288>. Acesso em 01/11/2021

SARTO, Victor Hugo Rocha; De ALMEIDA, Luciana Togeiro. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras - **Programa de Pós-Graduação em Economia**. Araraquara – SP – Brasil 2015. Disponível em: [https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301-14800-901.7301-21713-1-PB%20\(3\).pdf](https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301-14800-901.7301-21713-1-PB%20(3).pdf). Acesso em 19/07/2020.

SEAD 07/03/2018. Disponível em: <http://www.sead.am.gov.br/entenda-diferenca-entre-eficacia-e-eficiencia-de-uma-vez-por-todas/>. Acesso em 02/10/2021.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. S.; LAVARDA, C. E. F **Accountability: Uma Observação sobre o nível de Transparência de Municípios**. Universidade Federal de Santa Catarina – out-nov 2018. Disponível em [file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/apgs-ufv,+C+TAGP1972\\_Artigo+final.pdf](file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/apgs-ufv,+C+TAGP1972_Artigo+final.pdf). Acesso em 01/11/2021.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1500 p.

SILVA, Tiago Juliano da, PELLIN, Alecxandro. Ribeiro, Ivano. Rojo, Claudio Antonio (2021) **Diagnóstico e proposição de mudanças no fluxo de compras e almoxarifado de uma instituição de ensino Público Federal**. Disponível em <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/6871/html>. Acesso em 29/10/2021.

SOUZA. Marcos Antonio de. MAUSS, Volnei César. Diehl. Carlos Alberto e Bleil, Claudedir. **A gestão pública por resultados e a avaliação de desempenho**. Disponível em <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos82008/107.pdf>. Acesso em 04/10/2021

SPILLER, P. T. (2008). **An institutional theory of public contracts: Regulatory implications**. Recuperado em 19 dezembro, 2018, disponível em: <https://www.nber.org/papers/w14152.pdf>. Acesso em 10/07/2020.

SPITZCOVSKY, Celso Direito administrativo esquematizado® / Celso Spitzcovsky. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. (Coleção esquematizado / coordenador Pedro Lenza)

STAKE, R.E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

TAÏEB. Hafsi. MARTINET. Alain-Charles. 2008 - **Estratégia e Gestão Estratégica das Empresas: Estratégia e Gestão Estratégica das Empresas: um Olhar Histórico e Crítico**. RAC, Curitiba, v. 12, n. 4, p. 1131-1158, out./dez. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/pnhTpFjK89xSPqqt8LxJjfB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 01/10/2021.

TECNO-LÓGICA, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 2, p. 153-159, Jul/Dez. 2016. file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/7472-34262-4-PB.pdf. Acesso em 29 de setembro de 2021.

TEIXEIRA, A. F., & Gomes, R. C. (2019). **Governança pública: uma revisão conceitual**. Revista Do Serviço Público, 70(4), 519-550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Acesso em 27/09/2021.

TERRA, Antonio Carlos Paim 2016 – Dissertação de Mestrado em Administração Pública – PROFIAP) **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal** <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41476.pdf>. Acesso em 30/10/2021.

TORRES, Roberto Dutra (2016) **Governabilidade, governança e poder informal. Um problema central de sociologia política**. Disponível em <https://www.scielo.br/j/civitas/a/MzgKjttyLw33kM6fMzDb5yt/?lang=pt>. Acesso em 25/10/2021.

VIDIGAL, A. C. **Governança corporativa**. O Globo, Rio de Janeiro, dez. 2000. Primeiro Caderno.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** | Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi- 2.ed.- Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE A

### Roteiro de entrevista

FONTE: Elaborado pela autora

#### 1. Perfil – Dados de identificação

Nome:

Idade:

Sexo:

Data de admissão:

Cargo/função:

#### ROTEIRO SEMI ESTRUTURADO DE ENTREVISTA:

##### INICIALMENTE:

01 - Como você descreveria o processo de contratação desenvolvido pela Administração Pública Municipal?

##### I – ESTRATÉGIA:

02 – Como ocorre a identificação da necessidade de contratação ou demanda inicial?

03 – Relativamente à demanda inicial, existe um setor responsável por receber, avaliar e gerenciar as demandas? você já observou casos de ingerência de demandas que levaram ao retrabalho ou redução de eficiência?

04 – Como é distribuída a responsabilidade (competência) das decisões sobre aquisições, incluindo especificações, quantidade, oportunidade e conveniência das contratações?

05 – Quando da decisão pela contratação, existe interação com todos os setores para verificação de interesse de aquisições semelhantes e/ou otimização do processo de contratação? se não, porque isso acontece?

##### II EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA FORMAÇÃO DO PROCESSO

06 – Na fixação do preço médio há participação dos setores envolvidos na identificação da necessidade de aquisição?



07. Como você avalia a análise e monitoramento da Administração na fase inicial de fixação de parâmetros de preços médios? Realiza-se a identificação de riscos e/ou empecilhos de forma a garantir um nível de segurança razoável quanto à realização do objetivo da contratação? Essa avaliação compõe o instrumento contratual?

08 – Quais são os riscos e/ou empecilhos mais comuns?

09 – O processo de aquisição (licitação) alcança o objetivo pretendido quando da apresentação da demanda inicial?

### **III – EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA CONTRATAÇÃO:**

10 - Quais os mecanismos de que dispõe a Administração Municipal para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações?

11 – Existe um processo de avaliação de cada processo iniciado com o surgimento da demanda até a completa execução do contrato?

12 – Na sua opinião, o que deveria ser implementado para a otimização das contratações realizadas pela Administração Municipal, desde a identificação das necessidades até a completa execução do contrato?

### **IV – RECURSOS HUMANOS:**

13 – A segregação de funções prevista nos normativos é observada na prática dos processos de aquisições elaborados pelo Município?

14. A Administração Municipal organiza grupos de trabalho, objetivos específicos e prazos para conclusão de seus trabalhos? Existe uma política de recompensa pelo cumprimento de metas e/ou desempenho?

15 – A Administração implementa práticas de natureza humana ou comportamental para assegurar a existência das condições para o desenvolvimento do processo de aquisição? Há a preocupação com a capacitação dos servidores envolvidos no processo de aquisição? Qual a periodicidade em que os treinamentos/capacitações, individuais ou coletivas ocorrem?

16 – Os servidores envolvidos no processo de aquisição são conscientizados da responsabilidade jurídica/social/individual no desenvolvimento de suas competências?

**V – PLANEJAMENTO:**

17 – Como você caracterizaria a eficiência na gestão, incluindo a adequabilidade da tecnologia utilizada no desenvolvimento do processo de contratação?

18 – A administração desenvolve práticas de governança eficientes que colaboram para a melhoria do desempenho?

**VI – CONTROLE:**

19 – A Administração Municipal controla os processos para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das contratações? Quem está envolvido nesse controle?

20 – Em que medida é possível preservar a legalidade e a economicidade no dispêndio de recursos públicos?

21 – Quais entes administrativos estão envolvidos no controle externo das contratações? Você identifica alguma fragilidade no desempenho de algum desses entes em relação ao controle?

22 – Como você descreveria a participação da comunidade nas atividades de planejamento e monitoramento do processo de contratação? Existe uma prestação de contas direcionada para a comunidade, no tocante às contratações realizadas pela Administração Municipal?

## APÊNDICE – B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordo em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa que tem como tema central “GOVERNANÇA PÚBLICA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Barbacena”, desenvolvida(o) por Simone Rodrigues da Costa, aluna regularmente matriculada no curso de Mestrado da UNIHORIZONTES/BH.

Afirmo que aceito participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa.

Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa nesta área de conhecimento. Minha colaboração se fará de forma anônima, caso assim eu expressamente me posicione, seja através de roteiro de pesquisa ou entrevista e, o acesso e a análise dos dados coletados ocorrerá apenas pelo(a) pesquisador(a) e/ou seu(s) orientador(es) / coordenador(es).

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo / pesquisa / programa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Barbacena, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

Assinatura e identificação do(a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura e identificação do(a) pesquisador(a): \_\_\_\_\_

Mestranda - Simone Rodrigues da Costa  
CPF 685 012 696 20