



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES
– A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PARA
O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

HANNA REBECA SILVA FERREIRA

BRASÍLIA – DF
2024

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES
– A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PARA
O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Hanna Rebeca Silva Ferreira
Orientadora: Professora Dra. Júlia Maurmann Ximenes

Brasília - DF
2024

F383g Ferreira, Hanna Rebeca Silva
Governança das contratações e governança nas contratações : a influência dos arranjos relacionados às contratações para o alcance do desenvolvimento das políticas públicas /Hanna Rebeca Silva Ferreira. -- Brasília: Enap, 2024.
107 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dra. Julia Maurmann Ximenes
1. Governança. 2. Contratações públicas. 3. Aspecto jurídico. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Ximenes, Julia Maurmann orient.

CDD 354.27

Bibliotecário: Cláudio Vinícius Oliveira Nazareno – CRB1/2126

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES
– A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PARA
O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 15 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Julia Maurmann Ximenes, Orientadora

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes - ENAP

Prof. Dr. Hector Luis Cordeiro Vieira

BRASÍLIA
2024

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes”. - Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Deus Todo-Poderoso por me realizar esse e outros sonhos.

Ao meu esposo, Fernando, expresso minha gratidão por seu apoio constante durante esta jornada agitada, repleta de ausências.

À minha mãe, Marisiér, reconheço e agradeço por todo o suporte que me permite dedicar-me aos meus estudos nas rotinas diárias.

À professora Júlia, sou grata por expandir minha visão além do âmbito jurídico e por segurar minha mão nos momentos difíceis desse caminhar.

SIGLAS E ABREVIACÕES

Art. – Artigo

BBC - *British Broadcasting Company Ltd*

CCOMP - Central de Compras da EBC

CGPAR/ME - Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União do Ministério da Economia

CONJU/EBC - Consultoria Jurídica da EBC

CONSAD – Conselho de Administração

Coord. – Coordenação

DFD - Documento de Formalização da Demanda,

EBC - Empresa Brasil de Comunicação

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPC – Equipe de Planejamento da Contratação

ETP - Estudos Técnicos Preliminares

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IBCG - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IN - Instruções Normativas

MR – Mapa de riscos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC - Plano de Contratações Anual

PCA - Plano de Contratação Anual

PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

PGC - Planejamento e Gerenciamento de Contratações

PJM - Parecer Jurídico de Mérito

PL – Projeto de Lei

PLS - Plano Diretor de Logística Sustentável

PO - Política (Normativo interno da EBC)

PPA - Plano Plurianual

RMS - Requisição de Materiais e Serviços

RNCP – Rede Nacional de Comunicação Pública

SECEX - Secretaria Executiva da EBC

SEGES/ME - Secretaria de Gestão do Ministério da Economia

SEGES/MPGD - Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

SGD/ME - Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

SLTI/MPOG – Secretaria de logística e tecnologia da informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TR - Termo de Referência

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES – A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO: Esse trabalho aborda a governança nas contratações públicas, focando no impacto desses processos no desenvolvimento das políticas públicas, com especial atenção à Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O estudo destaca a importância das aquisições públicas para a administração, considerando a relevância financeira e operacional desse setor. A investigação propõe analisar a governança em dois níveis: macroprocesso (abrangendo o todo das contratações) e microprocesso (dentro de cada processo de contratação). O contexto normativo em constante evolução, incluindo a nova Lei de Licitações, adiciona complexidade ao cenário. O problema de pesquisa investiga como a governança relacionada às contratações públicas contribui para o desenvolvimento das políticas públicas correlatas. O levantamento se concentra em novos arranjos institucionais, operacionais e normativos, com estudo de casos processuais para avaliar mudanças ao longo da última década. A análise busca compreender a relação entre aprimoramento dos procedimentos licitatórios, sucesso nas contratações e impacto nas políticas públicas. Os capítulos abordam o campo jurídico das contratações públicas, o conceito de governança, suas dimensões, e a história da EBC, com análise de processos de contratação ao longo de 15 anos. A pesquisa prioriza a profundidade sobre a abrangência, concentrando-se na EBC como caso de estudo. A implementação de uma nova cultura na área de contratações é destacada como um desafio significativo, visando evidenciar a influência de melhorias locais nas estratégias de administração.

Palavras-chave: governança; contratações públicas; procedimentos licitatórios.

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES – A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ABSTRACT: This paper addresses governance in public procurement, focusing on the impact of these processes on the development of public policies, with special attention to Empresa Brasil de Comunicação (EBC). The study emphasizes the importance of public acquisitions for administration, considering the financial and operational relevance of this sector. The research proposes to analyze governance at two levels: macro-process (encompassing all procurements) and micro-process (within each procurement process). The constantly evolving normative context, including the new Bidding Law, adds complexity to the scenario. The research problem investigates how governance in public procurement contributes to the development of public policies at EBC. The analysis focuses on new institutional, operational and normative arrangements, with procedural case studies to assess changes over the last decade. The research seeks to understand the relationship between the improvement of bidding procedures, success in procurement, and the impact on public policies. The chapters cover the legal field of public procurement, the concept of governance, its dimensions, and the history of EBC, with an analysis of procurement processes over 15 years. The research prioritizes depth over breadth, focusing on EBC as a case study. The implementation of a new culture in the procurement area is highlighted as a significant challenge, aiming to demonstrate the influence of local improvements on administration strategies.

Keywords: governance; public procurement; bidding procedures.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CONTRATAÇÃO PÚBLICA	15
1.1. Campo Jurídico, Arranjos e Atores Jurídicos da Questão da Governança Relacionada às Contratações Públicas.....	20
2. GOVERNANÇA.....	32
2.1. A Governança	32
2.2 O Papel do TCU, do Ministério da Gestão e Inovação e dos Demais Atores na Definição do Conceito de Governança	36
3 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA RELACIONADAS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	44
3.1 Conceito de governança das Contratações.....	45
3.2. Conceito de governança nas Contratações.....	45
3.3 Instrumentos da Governança das contratações públicas.....	46
3.3.1. Planejamento de longo prazo - Plano Estratégico de Compras e Contratações Públicas.....	47
3.3.2. Sustentabilidade (ambiental, cultural, econômica e demais papéis): Plano de Logística Sustentável.....	50
3.3.3. Planejamento Anual - Plano de Contratações Anual	52
3.3.4. Gestão por competências e Capacitação	53
3.4. Instrumentos da Governança nas contratações públicas.....	55
3.4.1. Equipe de Planejamento da Contratação	55
3.4.2. Planejamento da Contratação: ETP	57
3.4.3. Gestão de Risco na contratação (Mapa de Riscos)	60
3.4.4. Padronização de artefatos	61
3.4.5. Equipe de fiscalização	64
4 EBC NO CONTEXTO DO CAMPO JURÍDICO E DA GOVERNANÇA.....	67
4.1. Coleta de dados e procedimentos de análise	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	97
Referências Bibliográficas	102

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se de dissertação relacionada ao Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento realizado pela ENAP. A temática foi desenvolvida desde o pré-projeto para seleção no ano de 2021 até novembro de 2023. Ao longo da trajetória do curso, foram acrescidos conceitos e compreendidas motivações relacionadas às políticas públicas.

Ao concluir a pesquisa, foi definido o título da dissertação “Governança das contratações e Governança nas contratações – a influência dos arranjos relacionados às contratações para o alcance do desenvolvimento das políticas públicas”, indicando a governança como foco.

Assim, para iniciar qualquer exposição acerca do tema Governança relacionado às contratações públicas, é necessária, previamente, a exposição da importância do procedimento de aquisições públicas para a Administração, de forma direta e indireta.

Afinal, é impossível cogitar qualquer processo na Administração Pública que não tenha, de alguma forma, passado pelo setor de aquisições. Desde o *software* dos processos digitais ou os papéis dos processos físicos até os objetos necessários para a solução de uma demanda da sociedade, ou seja, do alfinete ao foguete, todas as intenções da Administração passam pelo setor de contratações públicas. Portanto, sempre serão necessárias ações relacionadas às compras públicas.

Não é algo claro e visível, mas as contratações públicas além de representarem um grande percentual de uso de dinheiro público, representam um grande percentual dos meios que levam à execução de políticas públicas. “Sob o amparo de dispositivos legais, pode-se falar que, por trás das aquisições de bens e serviços do setor público, há uma política de Estado, denominada pela literatura de política de compras governamentais” (OCDE)¹

Além disso, é importante registrar o volume de tais compras. Dados do Painel de Compras demonstram que “Em 2021, foram registrados cerca de R\$ 149 bilhões em compras da Administração Pública.”², o que evidencia a vultuosidade de recursos empregados. Na

¹ Cadernos Brasil na OCDE. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10687/1/CadernosBrasil.pdf> - Acesso em 07 out. 2022.

² Vide em: **Portal Compras.gov.br possibilita maior competitividade e mais economia para o país**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/portal-compras-gov-br-possibilita-maior-competitividade-e-mais-economia-para-o-pais> - Acesso em 07 out. 2022.

mesma toada, em 2022 foram 180 mil processos de compras homologados que totalizaram um montante de 167 bilhões em compras³.

Nesse contexto, é necessário o estudo do impacto da governança do macroprocesso (ao analisar o todo das contratações) e do micro processo (dentro do processo de contratação em si) de contratações públicas, visando que a Administração logre êxito nos objetivos diretos das contratações públicas, bem como nos efeitos secundários, ou seja, na utilização do poder de compra como instrumento de realização de objetivos governamentais, consoante denominação dada pela OCDE⁴.

São muitos os desafios: estamos diante de novos arranjos normativos, institucionais e operacionais referentes às contratações públicas que exigem esforços imediatos para implementação, especialmente quanto à governança.

Deste modo, o pensar em governança relacionada às contratações tornou-se instrumento para realização dos objetivos do Estado, pois o poder de compra estatal diante das diretrizes estabelecidas está sendo cada vez mais guiado visando a efetivação de políticas públicas pretendidas.

Nesse sentido o problema de pesquisa perquire em que medida a governança relacionada às contratações públicas contribui para o desenvolvimento das políticas públicas de uma instituição, no caso concreto, a Empresa Brasil de Comunicação - EBC.

O principal foco do estudo quanto ao impacto da governança relacionada às contratações públicas é dado perante os novos arranjos institucionais e normativos, mormente registrando a análise de casos processuais para averiguar se os resultados permitem a certificação de alteração dos procedimentos com melhorias nas contratações públicas ao longo da última década.

A pesquisa teve por foco a alteração dos procedimentos licitatórios e sua respectiva consequência, registrando quais fatores determinaram o sucesso de uma contratação pública e averiguando se o amadurecimento do processo de contratação pública pode auxiliar no êxito nas políticas públicas finalistas da corporação.

³ COMPRAS *In*. Governo Federal Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br> - Acesso em 22 abr. 2023

⁴ Cadernos Brasil na OCDE. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10687/1/CadernosBrasil.pdf> - Acesso em 07 out. 2022.

Destarte, o primeiro capítulo desta pesquisa tem por objetivo registrar o novo campo jurídico relacionado às contratações públicas, os arranjos advindos dele e os arranjos que o formaram.

O segundo capítulo reforça o conceito de governança utilizado no decorrer desta pesquisa, com apanhado histórico de sua formação, bem como registra os atores envolvidos na formação do novo paradigma dos procedimentos contratuais da Administração Pública.

O terceiro capítulo elucida a diferença entre as dimensões da Governança relacionada às contratações públicas, diferenciando o campo jurídico correlato ao micro processo e ao macroprocesso e elencando os instrumentos utilizados para seu alcance.

O quarto e último capítulo apresenta histórico da Empresa Brasil de Comunicação, fazendo registro de dados vinculados a processos de contratação com o objetivo de analisar a existência de novos parâmetros de governança aplicados às contratações.

Cabe destacar que foram selecionados pares de processos para análise da composição da instrução processual com objetos iguais e/ou similares, viabilizando a verificação das exigências existentes à época e exigências cumpridas pela EBC, assim como se há reflexo de tais decisões no prazo para contratação.

A intenção é a verificação de amostras de contratações dos últimos 15 (quinze) anos, período que coincide com o tempo de permanência dessa pesquisadora na área de contratações da Empresa Brasil de Comunicação, correlacionando a alteração da aplicação dos parâmetros de governança e de seus arranjos normativos, institucionais e operacionais com possíveis ganhos no procedimento contratual.

A proposta visa investigar se houve otimização nos procedimentos de contratação entre as fases iniciais e posteriores da história da EBC. Tais processos foram selecionados em virtude de sua relevância para a organização e da similaridade entre seus objetos, pois tratam de contratações repetidas ao longo do tempo, o que permite visualizar de forma clara a alteração do *modus operandi* e dos resultados.

Por fim, ainda este último capítulo, assinala o impacto dos novos arranjos adotados pela gestão da estatal no que tange ao desempenho das contratações em relação à política pública pretendida.

Cabe registrar que será dada preferência à profundidade em detrimento da abrangência. Portanto, a pesquisa ocorrerá dentro dos processos de uma única empresa pública, qual seja, a Empresa Brasil de Comunicação - EBC.

A implantação de uma nova cultura na área de contratações tem como grande desafio demonstrar que solucionar questões pequenas tendem a influenciar nas grandes e estratégicas questões da forma de administrar.

1. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A pesquisa aqui desenvolvida se justifica pela necessidade de examinar o tópico Governança no campo jurídico (atores, legislação e arranjos) pertinente às contratações públicas, averiguando o impacto trazido ao referido processo e as consequências de sua aplicação.⁵

Os novos arranjos normativos (fruto das novidades legislativas) e arranjos institucionais (fruto dos precursores entendimentos dos Tribunais de Contas e do posicionamento dos diversos atores envolvidos) registram uma tentativa de solucionar demandas percebidas ao longo dos quase 30 (trinta) anos de aplicação da Lei nº 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações). Além disso, buscam instaurar um novo arranjo operacional (rito procedimental com especial foco no resultado, ou seja, na solução das demandas), retirando um pouco do protagonismo outrora vivido do rito em si mesmo.

Ou seja, os novos arranjos pretendem auxiliar os gestores na busca de resultados positivos nas contratações públicas, focando predominantemente na política pública, ao aumentar sua capacidade estatal técnico-administrativa, delegando papel coadjuvante ao processo e seus respectivos procedimentos para a contratação.

Mormente, as contratações públicas têm um viés instrumental direto de alcance de políticas públicas adquirindo o que se faz necessário, bem como “as contratações públicas vêm, cada vez mais, sendo utilizadas como instrumento indireto de políticas públicas”⁶.

Coutinho ensina que:

mudanças e aperfeiçoamentos em políticas públicas são estruturados e operados por meio de um arcabouço jurídico (regras, processos, atores e instituições jurídicas), arcabouço esse que, por sua vez, pode, com ganhos analíticos importantes, ser compreendido como uma espécie de "tecnologia" a partir da qual tais políticas podem resultar mais ou menos efetivas⁷

Há pouco mais de uma década observa-se o movimento de mudança da cultura organizacional com a tentativa de implementação de quesitos de governança às contratações

⁵ O campo jurídico aqui analisado está inserido no contexto da aproximação entre Direito e Políticas Públicas, em uma perspectiva de “desenho constitucional com centralidade do direito e do campo jurídico, e da cultura jurídica construída ao seu redor”. (Ximenes, Julia Maurmann. Direito e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2021, p. 8)

⁶ ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas** Brasília: Enap, 2018, p. 30.

⁷ COUTINHO, Diogo Rosenthal et al. Direito e inovação em compras públicas: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 8, n. 2, p. 203-228, 2022.

públicas, principalmente verificada na mudança de chave normativa vivida, com a introdução de diversos novos arranjos de governança, como, por exemplo, nas Instruções Normativas do Ministério da Economia.

Consoante argumentado por Fenili⁸:

De antemão, devemos compreender que, no Brasil, a discussão acerca de um modelo de governança em compras e contratações públicas é, per si, uma mudança de paradigma. Vem a promover alteração disruptiva no que concerne às diretrizes das aquisições, antes reduzidas a comandos legais e a práticas não padronizadas e, não raramente, incipientes de gestão. A proposição de modelo(s) e seus esforços de implementação vêm, recentemente, consubstanciando inovação, em estrita harmonia com sua acepção teórica.

A perspectiva do estudo é averiguar as melhorias trazidas e enfrentar os problemas ainda existentes no tópico contratações públicas, tendo em vista as especificidades vividas na Administração Pública, perante o seguinte conceito de governança:

A Governança Pública (aplicada ao setor público) é ampla e envolve: o modo/forma pelo qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade; o modo/forma de gestão dos recursos públicos; o modo/forma como a Administração Pública divulga suas informações e se relaciona com a sociedade civil; e também, ao nível de governo, como se constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação das políticas públicas. Ou seja, a Governança aplicada ao setor público envolve estruturas, funções e atividades político-administrativas, sociais e legais, para assegurar que os resultados pretendidos pelos Governos e Administração Pública sejam alcançados e atendam as partes interessadas.⁹

Provavelmente, a consolidação dos arranjos operacionais sob a governança do processo de contratação permitirá a verificação de melhorias nos processos de execução, economicidade e excelência, em busca de eficiência, eficácia e efetividade (dimensões do resultado expressas no artigo 11 da nova Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021).

A implantação de uma nova cultura na área de contratações tem como grande desafio demonstrar que solucionar questões pequenas tendem a influenciar nas grandes e estratégicas questões da forma de administrar, alterando o paradigma.

Destarte, Baradel¹⁰ aponta que

⁸ FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** – Niterói, RJ: 2018, p. 34

⁹ PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. Editora Foco, 2021. p. 01.

¹⁰ BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. Tese de Doutorado. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9241/Disserta%3%a7%3%a3oFGVEvandroMeiraBaradel.pdf?sequence=1&isAllowed=y> - Acesso em 26 nov. 2022.

Essa visão mais ampla de licitação se encontra sustentada pela expressividade do poder de compra do Estado, o que envolve as três esferas da federação brasileira, e no fato consequente de que seu uso pode provocar, em linhas gerais, alterações no mercado, ou, mais especificamente, em determinados setores da economia e/ou regiões/locais. Há que se considerar, por fim, que tais alterações podem perpassar o campo econômico e acabar por incidir também no aspecto social.

Nesse ponto, importante citar Kuhn, o qual afirma que “A observação e a experiência podem e devem restringir drasticamente a extensão das crenças admissíveis, porque de outro modo não haveria ciência”¹¹, haja vista a tentativa de compreender a realidade para, dessa forma, ser possível a elaboração de correlações mais robustas que tragam indicadores para a pesquisa.

Kuhn traz uma reflexão especialmente importante para a correlação que se pretende fazer nessa pesquisa, haja vista a alteração jurídico-procedimental necessária:

Qual é o processo pelo qual um novo candidato a paradigma substitui seu antecessor? Qualquer nova interpretação da natureza, seja ela uma descoberta, seja uma teoria, aparece inicialmente na mente de um ou mais indivíduos. [...]. Invariavelmente tiveram sua atenção concentrada sobre problemas que provocam crises. [...] Por isso, o teste de um paradigma ocorre somente depois que o fracasso persistente na resolução de um quebra-cabeça importante dá origem a uma crise.¹²

Mas para que o paradigma possa triunfar é necessário que ele conquiste alguns adeptos iniciais, que o desenvolverão até o ponto em que argumentos objetivos possam ser produzidos e multiplicados. [...] No início o novo candidato a paradigma poderá ter poucos adeptos e em determinadas ocasiões os motivos destes poderão ser considerados suspeitos. Não obstante, se eles são competentes aperfeiçoarão o paradigma, explorando suas possibilidades e mostrando o que seria pertencer a uma comunidade guiada por ele. [...] Mais cientistas, convencidos da fecundidade da nova concepção, adotarão a nova maneira de praticar a ciência normal, até que restem apenas alguns poucos opositores mais velhos.¹³

Deste modo, o pensar em governança relacionada às contratações tornou-se instrumento para realização dos objetivos do Estado, pois o poder de compra estatal diante das diretrizes estabelecidas está sendo cada vez mais guiado visando a efetivação de políticas públicas.

Segundo B. Guy Peters- Jonpierre, o termo Governança está rodeado de muita ambiguidade e imprecisão conceitual. Há uma amplitude conceitual que permitiu que o termo fosse utilizado amplamente, mas que trouxe por consequência a perda de parte de sua

¹¹ KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científica**. — 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 47

¹² *Ibidem* p. 161

¹³ *Ibidem* p. 72

utilidade¹⁴. Contudo, para esse autor “A Governança é conceituada como um processo contínuo de aprendizagem e ajustamento”¹⁵.

O “Levantamento de Governança e Gestão das Aquisições” do Tribunal de Contas da União afirma que “a necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados”. Registrando ainda o seguinte conceito:

Governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis¹⁶.

A OCDE reitera o entendimento da necessidade de governança nas compras públicas, haja vista o importante papel que essa desempenha no setor público, ao afirmar - em tradução livre do original - que:

A contratação pública é um pilar crucial da governança estratégica e da prestação de serviços para os governos. Pelo grande volume de gastos que representa, bem governadas, as compras públicas podem e devem desempenhar um papel importante na promoção da eficiência do setor público e estabelecer a confiança dos cidadãos. **Sistemas de contratações públicas bem concebidos também contribuem para alcançar objetivos políticos prementes [...]**¹⁷. (grifo nosso)

Em complemento, merece destaque que para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), a governança é o sistema pelo qual as corporações são dirigidas,

¹⁴ Tradução livre. B. GUY, Peters; PIERRE, Jon. Governance and social complexity. Journal of Political Science. 2008 - governance is surrounded by much ambiguity, critique, and conceptual fuzziness, and arguably the same conceptual stretching that has enabled it to be used so widely also has robbed the term of some of its utility.

¹⁵ Tradução livre. B. GUY, Peters; PIERRE, Jon. Governance and social complexity. Journal of Political Science. 2008 - Governance is conceptualized as a continuous process of learning and adjustment.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão das Aquisições** – Arquivo “Ficha técnica”. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-e-gestao-das-aquisicoes.htm> Acesso em 02 fev. 2023.

¹⁷ OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT – Disponível em <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> - Acesso em 03 fev. 2023. “Public procurement is a crucial pillar of strategic governance and services delivery for governments. Because of the sheer volume of spending it represents, well governed public procurement can and must play a major role in fostering public sector efficiency and establishing citizens’ trust. Well-designed public procurement systems also contribute to achieving pressing policy goals such as environmental protection, innovation, job creation and the development of small and medium enterprises”.

monitoradas e incentivadas, destacando ainda que “As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas”.¹⁸

Portanto, considerando as novidades legislativas da última década fruto dos arranjos denominados, de forma geral, por boas práticas e recomendações dos órgãos de controle, pretende-se verificar o impacto da nova forma de proceder¹⁹, em especial tangenciando aos seguintes normativos:

- Decreto nº 200/1967 – o qual se origina com a intenção de dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa à época, mas que, não obstante, datar de 1967, ainda possui diversos preceitos hoje aplicáveis à Administração;
- Lei nº 8.666/1993 – Lei Geral de Licitações e Contratos vigente entre 1993 e 2021, importante marco em diversos temas relacionados a licitações e contratações administrativas;
- Lei nº 13.303/2016 – conhecida como Lei das Estatais, registra novo marco legal para as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, trazendo novo estatuto jurídico e disposições de caráter geral sobre licitações e contratos;
- Lei nº 14.133/2021 – nova Lei Geral de Licitações e Contratos;
- IN nº 02/2008 SLTI/MPOG, atualmente substituída pela IN nº 05/2017 SEGES/MPGD – que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
- IN nº 01/2010 SLTI/MPOG – que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- IN nº 04/2010 SLTI/MPOG, substituída pelas IN nº 01/2019 SGD/ME, IN nº 47/2022 SEGES/ME e, por fim, pela IN nº 94/2022 SGD/ME – que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos

¹⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015, p. 20. Disponível em <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-Codigodas-Melhores-PraticasdeGC-5aEdicao.pdf> - Acesso em 26 set. 2023.

¹⁹ Ao se falar em nova forma de proceder pretende-se registrar as alterações trazidas com a governança aplicada às contratações.

órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal;

- IN nº 40/2020 SEGES/ME, substituída pela IN nº 58/2022 SEGES/ME – que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital; e
- IN nº 81/2022 SEGES/ME – que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

Neste sentido, é importante compreender o papel da variável jurídica na pesquisa. Segundo Maria Paula Dallari Bucci e Matheus Silveira de Souza, a imbricação entre direito e políticas públicas pode ser evidenciada por, ao menos, cinco fatores, sendo o primeiro da lista a “necessidade de utilizar instrumentos jurídicos para implementar as ações governamentais”²⁰.

Assim, o campo jurídico apresentado pretende auxiliar no implemento das ações governamentais de governança, considerando as lacunas identificadas pelos órgãos de controle e pelos atores envolvidos na execução das contratações públicas.

Cabe ressaltar que o campo jurídico não articula de forma isolada a pretensão existente de aplicação dos preceitos de governança às contratações públicas, sendo, na realidade, um instrumento para “possibilitar a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas”²¹

1.1. Campo Jurídico, Arranjos e Atores Jurídicos da Questão da Governança Relacionada às Contratações Públicas

A sociedade, como o grande cliente do estado que é, dia após dia clama por entregas. Há tempos não basta que ocorra todo o macroprocesso da contratação pública com toda a lisura

²⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022.

²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 314, Disponível em <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820> - Acesso em 03 out. 2023.

e seguindo todos os princípios, se não houver como conclusão o alcance do objetivo, bem como da transparência e da celeridade. Mais do que esforço com a economicidade, excelência e a execução dos processos na forma e no prazo determinados, há a preocupação com a eficiência (relação custo e benefício), eficácia (qualidade e quantidade dos produtos ou serviços entregues) e efetividade (impacto na sociedade).

Diante disso, os representantes do povo têm inserido em diversos normativos, pitadas de governança já há algum tempo. Apesar de não se alterar uma cultura de anos magicamente através de normas, é imprescindível reconhecer a importância dessa decisão na criação de um novo paradigma, mormente considerando sua possibilidade de uso como argumento contra aqueles que estão parados na antiga forma de lidar com os interesses corporativos.

Destarte, Thierry Delpeuch e Cécile Vigour afirmam que:

O direito é de uma importância fundamental em qualquer política pública, a tal ponto que é muitas vezes impossível distinguir, na gestão pública, o que é jurídico e o que é independente. A essência do direito é ser, ao mesmo tempo, um quadro externo, um elemento constitutivo e um produto da ação pública.²²
[...]

O direito é parte integrante das políticas públicas, na medida em que a formulação de programas de ação pública é amplamente baseada em declarações legais. Em particular, a técnica jurídica é utilizada para reconhecer e priorizar os diferentes objetivos, interesses e valores que as políticas públicas procuram promover ou proteger (LasCoumes; Le Bourhls, 1996). O direito é uma das linguagens de comunicação que os atores das políticas públicas utilizam para realizar seus intercâmbios sociais.²³

Dessa forma, ao ter seu reconhecimento, não só pelos entendimentos dos Tribunais de Contas, mas também por outros atos normativos e pelas leis, a governança das contratações públicas vai ganhando o papel de destaque que merece e tendo a chancela jurídica necessária para sua imposição nas instruções processuais.

O componente jurídico pode ser identificado ao observarmos que o direito é responsável por garantir existência formal às instituições, bem como elaborar o seu desenho jurídico institucional.²⁴

No campo jurídico o tema contratações públicas é explorado por diversos atores, cada qual buscando definir e interpretar os novos atos normativos²⁵.

²² DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. **Ação Pública e Direito**, 2021, p. 175.

²³ *Ibidem*, p. 176.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022. p. 11.

²⁵ Consoante reproduzido por Ferreira (2022): Bourdieu concebe o campo jurídico como o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na

De forma indireta, temos a Governança como princípio desde o Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, inaugurador da ordem administrativista, o qual em seu artigo 6º, ao estabelecer os princípios fundamentais, cita o planejamento, detalhando logo em seguida seu objetivo:

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, **norteando-se segundo planos e programas elaborados e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; e d) programação financeira de desembolso**". (grifo nosso)

Após esse embrião, algumas leis tangenciaram sobre o tema governança de alguma forma, ainda que tímida. Mônica Maria de França²⁶, afirma que a Lei nº 6.404, de 1976, é a primeira lei que versa sobre governança corporativa, notadamente com o objetivo de superar o conflito de agência dos gestores, permitindo aos proprietários intervir na definição da direção das atividades sociais e orientação de funcionamento dos órgãos da companhia.

Anos mais tarde, a questão de governança foi novamente tratada pelo Código Civil de 2002, Lei nº 10.406/2002, em diversos pontos e tópicos, merecendo destaque o art. 1010 que afirma “competir aos sócios decidir sobre os negócios da sociedade”, ou seja, definir a estratégia buscada pela corporação.

Contudo, a ênfase à importância da Governança no âmbito de contratações públicas no formato atual apenas foi desenhada na última década, o que cotidianamente tem fortalecido a mudança das ações adotadas.

A Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, trouxe como ponto favorável na dosimetria de aplicação das sanções, “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, incentivando assim a adoção de condutas de governança.

capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social - FERREIRA, Leticia Cardoso. A construção da criminosa no século XXI: representações da mulher acusada de tráfico de drogas nas Ciências Criminais no Brasil – Franca, 2022, p. 29. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/8c6b5b18-6437-4efc-968c-6af68f66bf22/content> - Acesso em 03 out. 2023.

²⁶ DE FRANÇA, Mônica Maria. A Implantação da Governança Corporativa na Sociedade Anônima com a Finalidade de Proteção dos Direitos dos Acionistas Minoritários, Dignidade do Trabalhadores e da Comunidade. *Legis Augustus*, v. 5, n. 2, p. 116-132, 2014.

Outrossim, merece destaque a Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a qual em seu artigo 6º estabeleceu que:

O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Além disso, determinou em seu artigo 14 que o Conselho de Administração da estatal discuta, aprove e monitore “decisões envolvendo práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas, política de gestão de pessoas e código de conduta dos agentes”.

Ato contínuo nesse apanhado histórico legislativo, cabe ressaltar a edição do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o qual focaliza a importância da “Governança com foco em Resultados” no contexto da Governança Pública, com destaque para o artigo 4º, que registra quatro diretrizes que se relacionam diretamente com a questão da produção de resultados e agregação de valor, quais sejam:

I- direcionar ações para a **busca de resultados** para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; III- monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os **resultados das políticas e das ações** prioritárias; IV- articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar **valor público**; e XI- promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos **resultados** da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (grifo nosso)

O parágrafo único do artigo 6º desse diploma legal prevê, no mesmo sentido, que os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança incluirão, no mínimo, “formas de acompanhamento de resultados”. Ao tempo em que o artigo 15-A estabelece que os Comitês Internos de Governança são competentes para implementar este acompanhamento de resultados.

Temos também a nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual de forma expressa registrou em seu artigo 11, parágrafo único que:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos [...], promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Ou seja, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos registrou expressamente os três “E”s ligados à dimensão da governança por resultado no que tange à avaliação do desempenho: eficiência, eficácia e efetividade, bem como registrou a quem compete a governança das contratações.

Ainda, em julho do ano de 2021, foi publicada a Portaria SEGES/ME N° 8.678, de 19 de julho de 2021²⁷, a qual dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

No ano de 2022, o então Ministério da Economia, por intermédio da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, emitiu a Resolução CGPAR N° 44, de 30 de dezembro de 2022, com o objetivo de estabelecer “diretrizes e parâmetros de governança para estruturar as áreas de auditoria interna, corregedoria, ouvidoria, conformidade e gestão de riscos das empresas estatais federais”, a qual, no ano corrente, foi alterada e consolidada pela Resolução CGPAR/ME n° 46, de 31 de janeiro de 2023.

Cabe ressaltar também que muitos foram os posicionamentos jurisprudenciais acerca do tema, diversos deles previamente ao amadurecimento legislativo, os quais, inclusive, serviram de inspiração para a normatização, sendo possível a citação, como exemplo, dos acórdãos 689/1997, 1558/2003 e 1236/2015, todos do Plenário do Tribunal de Contas da União, os quais registraram parâmetros de governança e outros ensinamentos e sobre os quais haverá relato mais aprofundado nos próximos capítulos.

Este arcabouço normativo demonstra a movimentação no campo jurídico para a construção de um novo paradigma nas contratações públicas, o qual não será acompanhado de uma ruptura com a antiga forma de contratar, mas sim de uma nova construção sobre as antigas bases.

²⁷ BRASIL. SEGES. Portaria SEGES/ME N. 8.678, de 19 de julho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169> - Acesso em 28 jun. 2021.

Contudo, alguns importantes atores das instituições, ainda hoje, são refratários aos ideais de Governança, especialmente por considerarem incompatível a realidade com a necessidade de investimento de tempo para confecção de artefatos²⁸ necessários e para a organização dos projetos internos necessários para o alcance da governança.

A bem da verdade, estabelecer diretrizes, desenvolver estudos preliminares, estabelecer alinhamentos, capacitar os agentes e todas as demais ações recomendáveis e necessárias demandam tempo.

É de conhecimento notório que boa parte dos empregados das instituições insiste que sempre fizeram sem o menor planejamento e que sempre foi assim, aplicando na prática o conceito de tradição inventada trazido por Hobsbawn:

Por “tradição inventada” entende-se um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente; uma continuidade em relação ao passado. Aliás, sempre que possível, tenta-se estabelecer continuidade com um passado histórico apropriado. [...] na medida em que há referência a um passado histórico, as tradições “inventadas” caracterizam-se por estabelecer com ele uma continuidade bastante artificial. Em poucas palavras, elas são reações a situações novas que ou assumem a forma de referência a situações anteriores, ou estabelecem seu próprio passado através da repetição quase que obrigatória²⁹

Desta forma, é fundamental que seja dada chance para a alteração de cultura, evidentemente necessária para a implementação da Governança.

A experiência mostra que, em diversos contextos, as pessoas erram e nem sempre querem acertar. Continuam errando sistematicamente alicerçadas na justificativa de que "sempre se fez assim" e "por que mudar?". Esse pressuposto psicológico ressalta a racionalidade limitada dos indivíduos nos processos concretos de tomada de decisão. E preciso, por isso, descortinar-lhes o universo de atualidades e alternativas existentes³⁰

²⁸ Os documentos necessários para o planejamento da contratação são denominados artefatos. Tal conceito foi inicialmente utilizado para as contratações relacionadas à Tecnologia da Informação (Ex: Acórdão 669/2008 TCU Plenário <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/artefatos/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/109>), contudo, atualmente, é utilizado de forma ampla, sendo inclusive citado na atual Lei Geral de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

²⁹ HOBBSAWN, E. **Introdução: a invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 10. Disponível em: https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Hobsbawm-Introdu%C3%A7%C3%A3o-A_invencao_das_tradicoes.pdf - Acesso em 18 set. 2023.

³⁰ DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência. Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 106.

Consoante ensinado por Kuhn, ainda que haja o “reconhecimento tanto no plano conceitual como no plano da observação e a consequente mudança das categorias e procedimentos paradigmáticos”, são “as mudanças muitas vezes acompanhadas por resistência”³¹

Diante disso, esse autor leciona as condições para convencimento dos agentes envolvidos com a contratação

[...] relutarão em adotá-lo a menos que sejam convencidos de que duas condições primordiais foram preenchidas. Em primeiro lugar, o novo candidato deve parecer capaz de solucionar algum problema extraordinário, reconhecido como tal pela comunidade e que não possa ser analisado de nenhuma outra maneira. Em segundo, o novo paradigma deve garantir a preservação de uma parte relativamente grande da capacidade objetiva de resolver problemas, conquistada pela ciência com o auxílio dos paradigmas anteriores³²

Inclusive, cabe destacar que os gestores indicados como competentes tem, por consequência, responsabilidade (*accountability*) por seus atos e omissões, pois consoante ensina o Tribunal de Contas da União “a responsabilização – decorre diretamente da competência recebida para gerir os recursos que provêm dos cidadãos, o que implica também a responsabilidade pelo seu eventual mau uso”³³.

Nesse ponto, não basta encaixar antigas soluções, elaboradas previamente, em problemas relativamente novos. É necessário, antes, a compreensão do problema e suas especificidades para o desenvolvimento de uma solução madura, que aponte caminhos a serem seguidos.³⁴

Diante de todo o exposto, infere-se que o arcabouço legal atual norteia as instituições a um novo paradigma no campo jurídico e da Administração Pública, o qual está voltado para a obtenção de resultados por intermédio da adoção de princípios e ações de governança, ou seja, a preocupação com resultados tem sido inserida de forma expressa no debate sobre Governança.

Para a formação do campo jurídico descrito, cinco atores jurídicos tiveram atuação que merece destaque: o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Gestão e Inovação, os

³¹ KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científica**. — 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 88

³² *Ibidem* p. 182

³³ BRASIL. 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, p. 94

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022.

legisladores, os gestores dos processos de contratação e as Consultorias Jurídicas, o que será detalhado no decorrer da pesquisa.

Insta salientar, outrossim, que, coabitam atualmente no campo jurídico, as Lei nº 13.303/2016 e Lei nº 14.133/2021, cada qual no seu campo de atuação. Sendo, contudo, impossível olvidar que a Lei Geral de Licitações, Lei nº 14.133/2021 tangencialmente influência nas contratações como um todo e reflete o caminho desenhado pela governança na última década.

Ademais, impende registrar que alguns pontos da nova legislação poderão afetar as contratações do específico núcleo das estatais, tal qual como ocorreu e ocorre com as Instruções Normativas, adotadas, por exemplo, na EBC à título de boas práticas, inobstante sua não coercitividade às empresas públicas, haja vista o impacto dos arranjos institucionais existentes neste caso.

Os objetivos precípuos dos expedientes que visavam a alteração/substituição da legislação de contratações públicas eram a modernização da lei, com a inserção, por exemplo, de inversão de fases para todas as modalidades, inspirado no pregão, assim como a inserção de parâmetros de Governança.

Merece destaque que poucos parâmetros de governança foram propriamente criados na Lei nº 14.133/2021³⁵, sendo a nova lei verdadeiramente uma consolidação do trabalho de governança iniciado pelas contribuições do TCU e continuado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

Neste sentido, verifica-se que os atores do campo jurídico exercem um papel importante na consolidação de um novo paradigma de governança nas contratações criando arranjos institucionais que impactam em arranjos normativos.

Óbvio, ocorreram algumas alterações e aperfeiçoamentos, contudo não há ruptura com o campo jurídico anterior como um todo, possuindo um caráter predominantemente incremental das diretrizes existentes.

Importante, também, paralelamente à norma geral de contratações públicas, que se registre a Lei nº 13.303/2016³⁶, norma que disciplina as contratações públicas no âmbito das estatais – Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e subsidiárias.

³⁵ Exemplo: a criação do agente de contratação. Artigo 6º, LX, Lei nº 14.133/2021

³⁶BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016** (Lei de Responsabilidade das Estatais). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos

Quanto à origem da Lei nº 13.303/2016, necessário destacar que com a Emenda Constitucional nº 19/1998 foi inserido o parágrafo primeiro, ao art. 173, da Constituição Federal da República, o qual afirma que:

Art. 173, § 1º, da CF/88 - **A Lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública**, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

- I - Sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II - A sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;**
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (grifo nosso)

Assim, em 2016, a retromencionada lei foi publicada visando suprir a determinação constitucional, estabelecendo mecanismos de governança, procedimentos para gestão do risco e as normas para licitações e contratos específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ou seja, a referida lei trouxe disciplina para a governança corporativa, bem como para a governança relacionada às contratações, no macroprocesso e no micro processo.

Apesar de tímidas, muitas foram as tentativas *bottom-up*³⁷ de inserção dos parâmetros de governança, muitos gestores tinham a percepção de necessidade de implementação de parâmetros de governança.

Contudo, os gestores de contratações públicas apenas conseguiram a implementação inicial quando empoderados pela chancela jurídica dada pelos órgãos de controle.

No que tange à governança em compras e contratações públicas no Brasil, a inovação afeta à implantação de novas diretrizes e políticas deu-se, recentemente, em conformidade com fluxo top down, mormente devido à atuação do Tribunal de Contas da União na conformação de jurisprudência sobre a temática. Tais comandos reverberaram, ainda, por tribunais de contas estaduais e municipais, bem como por órgãos de controle internos, que passaram a agir como emissores secundários de ditames nas aquisições³⁸.

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/113303.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.303%2C%20DE%2030%20DE%20JUNHO%20DE%202016.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20estatuto%20jur%C3%ADico,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios. - Acesso em 30 out. 2022.

³⁷ Ou seja, tentativas feitas pelos agentes técnicos, executores propriamente, e não pelos agentes políticos.

³⁸ FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** – Niterói, RJ: 2018, p. 40

Diante disso, muitos dos arranjos relacionados à governança nas contratações públicas passaram a ser inseridos nas análises dos procedimentos de contratações públicas, sendo recomendado o aperfeiçoamento do rito no sentido de seguir o pensamento externado pelo Ministério da Gestão e Inovação e pelo TCU.

Não só os gestores de contratações públicas, como as Consultorias Jurídicas, puderam passar a aplicar recomendações visando a aplicação de tais arranjos antes mesmo da manifestação legislativa nesse sentido.

A Consultoria Jurídica tem posição dentro do processo, como primeiro filtro de análise da legalidade, o que favorece o auxílio na implementação do arcabouço normativo existente e, por consequência, das diretrizes de governança existentes.

Aqui merece o registro que não é simplesmente a aplicação do arcabouço jurídico de forma isolada e sem sentido ou a alteração dos ritos para mero preenchimento formal de exigências.

O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de políticas públicas, a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados (dados os fins a serem perseguidos), o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica) são exemplos de tópicos que surgem quando o direito é instrumentalizado para pôr dada estratégia de ação em marcha. Desde este ponto de vista, o direito poderia ser metaforicamente descrito como uma caixa de ferramentas, que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, dependente da adequação do meio escolhido³⁹.

A tentativa cotidiana é inserir os parâmetros de governança considerando sua função finalística instrumental, como caixa de ferramentas, consoante lecionado por Coutinho, objetivando a alteração da mentalidade na forma de contratar e, assim, viabilizando o alcance ou propriamente alcançando a política pública desejada.

O desafio é não deixar com que essas normas sejam utilizadas apenas para justificar fins burocráticos, mas que venham acompanhadas de um esforço físico, intelectual e moral que possa imprimir efetividade ao direito fundamental à boa administração. Eis os caminhos inexoráveis, sob pena de prosseguirmos oferecendo respostas insuficientes no combate à corrupção e no enfrentamento do mau uso de recursos públicos e da ineficiência administrativa.⁴⁰

³⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013, p. 21.

⁴⁰ DOTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência. Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Há ainda outro importante papel do campo jurídico correlato às situações de governança que alinha o arcabouço jurídico ao papel de arranjo institucional, conforme apresentado por Coutinho

o Direito enquanto parte de uma dimensão institucional de políticas públicas, e componente de um arranjo institucional, de modo que compartilha responsabilidades e tarefas na implementação das políticas públicas juntamente com as demais instituições, é concretizar a ideia de que as regras de seu funcionamento e procedimentos viabilizam a articulação entre os atores ligados direta e indiretamente com as políticas públicas⁴¹

Dessa forma, nesse momento, estamos na fase de vivência da tentativa de adaptação da realidade aos novos arranjos, em especial quanto aos parâmetros de governança.

As manifestações dos órgãos de controle e de órgãos do Poder Executivo foram precursoras. Visando aperfeiçoar procedimentos e guiar as instituições nas falhas percebidas, tais manifestações foram a semente desse movimento de alteração dos arranjos institucionais, operacionais e normativos contribuindo na reformatação do campo jurídico e no estabelecimento da governança.

A análise sobre governança das e nas contratações será objeto do próximo capítulo de forma mais detalhada, a partir da tabela abaixo, com o percurso normativo em destaque atrelado aos atores envolvidos na construção de um paradigma da governança nas contratações públicas.

	Campo jurídico em destaque	Ator envolvido
Arranjos normativos	Lei nº 8.666/1993	Legislador
Arranjos institucionais	Acórdão nº 517/2005 – TCU – Plenário	Tribunal de Contas da União
	Acórdão nº 2471/2008 – TCU – Plenário	
Arranjos institucionais e/ou normativos	IN nº 02/2008 SLTI/MPOG, substituída pela IN nº 05/2017 SEGES/MPGD	

⁴¹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013p. 20.

	IN nº 04/2010 SLTI/MPOG, substituída pelas IN nº 01/2019 SGD/ME, IN nº 47/2022 SEGES/ME e pela IN nº 94/2022 SGD/ME	Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos
Arranjos normativos	Lei nº 13.303/2016	Legislador
Arranjos institucionais e/ou normativos	IN nº 05/2017 SEGES/MPGD	Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos
	IN nº 01/2019 SGD/ME, IN nº 47/2022 SEGES/ME e pela IN nº 94/2022 SGD/ME	
	IN nº 40/2020 SEGES/ME, substituída pela IN nº 58/2022 SEGES/ME	
Arranjos normativos	Lei nº 14.133/2021	Legislador

2. GOVERNANÇA

Preliminar a qualquer proposta de inserção da preocupação com o desenvolvimento pretendido como consequência da implementação da Governança, é importante que se entenda o caminho trilhado até o alcance do foco em resultados pelas instituições.

2.1. A Governança

O termo Governança é utilizado em diversos cenários e objetivos. Nessa pesquisa utiliza-se, também, o conceito em sintonia com a definição de Renato Fenili⁴²:

Governança é o conjunto de ações de monitoramento e de incentivos que visam a assegurar, de forma institucionalizada e em uma relação de agência, que os interesses do principal [ou seja, da sociedade] estarão sendo preservados pelo agente.

Ou seja, a Governança é o conjunto de ações que visa assegurar os interesses da sociedade, especialmente monitorando as ações dos gestores públicos.

No mesmo diapasão, Paludo⁴³ define que:

A Governança Pública em nível nacional foca no desenvolvimento da nação e no alcance de resultados desejados pela sociedade e pelo mercado, com a finalidade de gerar valor público que satisfaça as partes interessadas.

Nada aconteceu repentinamente. Pelos registros históricos, há evidências de uma mudança paulatina⁴⁴ iniciada em um momento em que as corporações não se importavam com objetivos, não havendo a interação entre as estruturas responsáveis pelo resultado e tampouco algum monitoramento e avaliação das ações adotadas.

Passou, em seguida, por um momento de existência de uma agenda central acompanhada de integração sistêmica entre as estruturas implementadoras, com uma respectiva ação interna de avaliação e monitoramento.

Até o momento atual de Governança para o desempenho (desenvolvimento), no qual existe não uma agenda central, mas sim várias agendas integradas, acompanhadas de uma rede

⁴² FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** – Niterói, RJ: 2018, p. 18

⁴³ PALUDO, Augustinho V., Antônio G. Oliveira. Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas, p. 02.

⁴⁴ MARTINS, Humberto Falcão; Marini, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix Editora, 2010, Capítulos 8 a 11, p. 163-235 e Serra, Alberto. Modelo Aberto de Gestão por Resultados no Setor Público, tradução de Ernesto Montes Bradley y Estayes. Natal, RN: SEARH/RN, 2008, Capítulo 1.p. 17-26. Disponível em https://issuu.com/saberes.seap/docs/modelo_aberto_de_gestao_para_resultados_no_setor_p - Acesso em 12 fev. 2023.

de governança com integração sistêmica interna e externa e um sistema de monitoramento e avaliação de uso pela sociedade, bem como de hábito gerencial e consciência estratégica.

Por intermédio dessa pesquisa, é possível constatar a alteração crescente do paradigma relacionado à Governança, sem rupturas, com modificações visando melhorias a cada novo parâmetro de governança inserido.

Há quem confunda dois conceitos complementares – governança e gestão – entendendo o primeiro como evolução do segundo. Contudo, governança tem relação umbilical com direcionamento, já a gestão tem relação com a função realizadora⁴⁵. A gestão planejará e executará as operações, mas com base nas diretrizes estabelecidas pela governança para a meta (prioridade e objetivo) envolvida.

Assim como a gestão controlará o desempenho, portanto, verificando o esforço acompanhado do resultado, enfrentando os riscos inerentes de forma adequada, a Governança monitorará resultados avaliando não só o êxito ou não do que foi proposto, como, também, alimentando a direção das metas estabelecidas – as mantendo ou as redirecionando.

Em resumo, a governança estabelece as diretrizes de uma instituição, bem como monitora e avalia, já a gestão planeja com base nas diretrizes previamente estabelecidas, executando as ações e controlando-as, preocupando-se com implementação.

Importante registrar que o termo Governança “significa mais que gestão e mais que governo”, sendo possível ainda afirmar que “remete a papéis preponderantes de múltiplos arranjos de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado, etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, característicos do estado contemporâneo e do atual debate em administração pública e governo”⁴⁶.

Importante destacar, dentre os conceitos de governança, o registrado pelo Tribunal de Contas da União

[...] a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização (que administra recursos públicos) e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a

⁴⁵ TCU (Tribunal de Contas da União). Governança no Setor Público. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>. - Acesso em 12 fev. 2023.

⁴⁶ MARTINS, Humberto Falcão; Marini, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas⁴⁷.

Outrossim, o referido Tribunal, em seu Acórdão Plenário nº 2622/2015, conceituou Governança nas Aquisições como:

[...] Governança como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à Gestão das Aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas⁴⁸.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), em 1999, lançou o Código das Melhores Práticas em Governança Corporativa, o qual sintetiza governança da seguinte forma⁴⁹:

[...] a governança apresenta-se como um modelo importante para contribuir com o direcionamento eficaz de ações integradas, articuladas, direcionadas e monitoradas, qualificando o serviço público e potencializando a redução de desvios que possam comprometer o futuro e o desenvolvimento socioeconômico do país. Ademais, a implantação e a melhoria contínua do sistema de governança elevam o nível de confiança nas instituições a patamares outrora nunca alcançados.

Na prática, a finalidade precípua da Governança relacionada às contratações públicas é alcançar os objetivos, com meta processos céleres, planejados e guiados, entregando o desenvolvimento pretendido considerando seu impacto nas capacidades estatais técnico-administrativas.

Quando falamos de impacto, tratamos não só da obtenção do resultado, mas também do como ele afetará a vida da população, ou seja, de qual será o real desenvolvimento alcançado, se haverá o alcance da política pública finalística.

Para a obtenção do resultado é importante que os gestores se preocupem com o binômio custo X benefício, gastando apenas o necessário para a solução do problema.

A elaboração da pesquisa ocorreu neste contexto: na preocupação com resultados no debate sobre Governança, com a obtenção real do saneamento do problema previamente posto

⁴⁷TCU (Tribunal de Contas da União). **10 passos para boa governança**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf>. - Acesso em 07 out. 2022.

⁴⁸TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2622/2015 – PLENÁRIO** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1539501/NUMACORDAOINT%20asc/0> - Acesso em 05 nov. 2022.

⁴⁹ Rede Governança Brasil - Código de boas práticas em governança pública / Rede Governança Brasil. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 02 de dezembro de 2021. [E-book]. Disponível em <https://www.rgb.org.br/estante-digital-rgb> - Acesso em 10 fev. 2023.

à mesa, pensando em mudanças nos arranjos adotados para a obtenção de um maior desenvolvimento em produtividade, em entregas, ou seja, no alcance das capacidades estatais técnico-administrativas, trazendo os registros sobre o impacto da governança relacionada às contratações perante os resultados obtidos.

Independentemente do conceito de Governança adotado⁵⁰, é importante “A compreensão de como de fato ocorreu a governança do arranjo e a relação dos instrumentos utilizados com os resultados obtidos [...]”⁵¹ para o amadurecimento dos procedimentos adotados estabelecendo como foco o alcance efetivo dos resultados.

O futuro da Governança depende dos resultados, ou seja, do desenvolvimento alcançado. Assim sendo, é importante que os gestores estejam atentos à importância do aprendizado cumulativo e compartilhado, buscando o alinhamento dos diversos atores envolvidos e permitindo uma busca uníssona dos objetivos, especialmente diante da alteração da cultura e, por consequência, dos paradigmas relacionados às contratações públicas.

Ademais, quando da busca dos objetivos, é recomendável outrossim, que se tenha em mente que os departamentos, órgãos e instituições não são ilhas em si, sendo de grande valia o compartilhamento de soluções inteligentes.

Como já defendido outrora, a governança, na sua forma mais simples, é uma coordenação factível que resulta de mecanismos de incentivos para a cooperação e de mecanismos acordados para o compartilhamento de resultados⁵².

Assim, visando a Governança, as instituições devem focar especialmente em alcançar suas metas, desenvolvendo suas capacidades estatais, implementando as ações que dialoguem com as estratégias, estruturas, processos, alocações de recursos e o monitoramento. Devendo pensar em novas formas de resolver velhos problemas, bem como investindo nos recursos humanos e institucionalizando o processo de transformação com revisão do arcabouço jurídico, inovação gerencial e adoção de cultura orientada a resultados.

⁵⁰ Para fins dessa dissertação, Governança será considerada como diretriz capaz de alterar os paradigmas e a cultura organizacional existentes através da instauração de um novo conjunto de atos, bem como da remodelagem estrutural da instituição, com o escopo de alcançar resultados que impactem nas políticas públicas.

⁵¹ OLIVEIRA, Patricia Alvares de Azevedo. **O desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: a experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017**. Brasília, 2019.

⁵² FOREST, Marlene et al. **Governança e coordenação na cadeia produtiva da carne bovina: o caso da holding msx group**. 2014. Tese de Doutorado. Tesis para obtener el título de maestría en Agronegocios. Universidade Federal da Grande Dourados–Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia. Dourados.

2.2. O Papel do TCU, do Ministério da Gestão e Inovação e dos Demais Atores na Definição do Conceito de Governança

Como dito anteriormente, a Governança relacionada às contratações públicas tem sido uma construção feita progressivamente por diversos atores envolvidos.

Diante disso, é imprescindível fazer breve relato histórico da gênese das manifestações sobre a governança correlata às compras públicas que impactaram no campo político e jurídico, em especial destacando o papel do Tribunal de Contas da União e do, atualmente denominado, Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

O mais importante ator foi o Tribunal de Contas da União, precursor da aplicação da Governança com posicionamentos firmes que constrangeram os atuantes na área a enveredar por caminho diverso do que era vivido, aplicando parâmetros de governança e elaborando novos arranjos operacionais. Consoante defendido por Fenili, “o Tribunal de Contas da União insurge como o principal patrocinador da modelagem do processo de aquisições públicas”⁵³.

A criação do Tribunal de Contas da União data do ano de 1980⁵⁴, tendo sido posteriormente dado a ele *status* constitucional com a promulgação da primeira Constituição da República, em 1981⁵⁵.

Impende destacar que não obstante a nomenclatura dada, o Tribunal de Contas da União não faz parte do Poder Judiciário, sendo, na realidade, órgão do Poder Legislativo que possui, entre outras funções, o controle no que tange às contas públicas e, por consequência, às contratações públicas.

Conforme estampado no sítio eletrônico do TCU, com fulcro na Constituição Federal⁵⁶, “O TCU é um importante indutor de boas práticas em compras públicas, e exerce essa

⁵³ FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** – Niterói, RJ: 2018, p. 46

⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1980. Rio de Janeiro** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacao-original-71409-pe.html>. Acesso em 05 nov. 2022.

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1891). Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Art. 89 – Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm - Acesso em 05 nov. 2022.

⁵⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário

competência por meio de suas ações de controle em auditorias, publicações institucionais e através de respostas à sociedade mediante análise de representações, denúncias e consultas”⁵⁷.

Consoante Ferreira, a governança é utilizada de forma instrumental visando alcançar a melhoria no decorrer da realização das verificações das contas públicas.

Dentre as 11 (onze) competências do Tribunal de Contas da União (TCU) elencadas na Constituição Federal, a constante no inciso IV, a qual se refere à realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, se relaciona diretamente com a possibilidade do referido órgão de controle externo exarar recomendações aos órgãos jurisdicionados, alusivos a diversos assuntos de gestão, dentre os quais podemos citar, a aplicação da governança nas contratações públicas.⁵⁸

Assim, por meio de suas manifestações, o TCU elabora arranjos institucionais, contribuindo para a elaboração da ponte entre o mundo normativo e as situações específicas, concretas e emergentes⁵⁹.

O posicionamento do Tribunal de Contas permite a renovação da aplicabilidade da Governança às contratações públicas, haja vista a chancela jurídica inserida a partir do momento de sua manifestação, pois, diante do posicionamento do Tribunal do Contas, o gestor de compras passou a “sensibilizar a cúpula de sua organização a envidar esforços em prol do aperfeiçoamento da governança [...]”⁶⁰. Ademais:

O discurso interno passa a gozar de maior legitimidade: a aspiração para a implantação de um plano anual de compras, por exemplo, não tem a sua gênese na unidade de compras, mas sim em uma exigência do órgão de controle externo. A cúpula será cobrada pelos instrumentos de governança em aquisições e terá que justificar uma eventual não implantação àquele Tribunal⁶¹

A aplicação dos preceitos de governança às compras públicas exige o desenho de novos arranjos operacionais, assim como exige uma reflexão de cada um dos atores envolvidos perante o posicionamento dos órgãos de controle.

No diapasão da criação de uma nova fórmula para as contratações, Khun afirma que:

A emergência de novas teorias é geralmente precedida por um período de insegurança profissional pronunciada, pois exige a destruição em larga escala de paradigmas e grandes alterações nos problemas e técnicas da ciência

⁵⁷TCU. Tribunal de Contas da União. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/areas-de-interesse/temas-transversais/contratacoes-publicas/> - Acesso em 01 nov. 2022.

⁵⁸ FERREIRA, Clayton Alexandre. **A Governança nas Contratações Públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Editora Dialética, 2021.

⁵⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013

⁶⁰ FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** – Niterói, RJ: 2018, p. 46.

⁶¹ *Ibidem*. p. 46

normal. Como seria de esperar, essa insegurança é gerada pelo fracasso constante dos quebra-cabeças da ciência normal em produzir os resultados esperados. O fracasso das regras existentes é o prelúdio para uma busca de novas regras.⁶²

Assim, será possível analisar o impacto destes como novos arranjos relacionados à governança. Neste sentido, um novo paradigma nas contratações públicas poderá ser percebido.

A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido por meio de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações⁶³

Os primeiros indicativos de apontamentos de governança feitos pelo TCU começam a surgir no ano de 2003. Assim, merece destaque o Acórdão nº 1.521/2003-TCU-Plenário que determina em um caso de compra relacionada à Tecnologia da Informação que

a licitação deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada.⁶⁴

Nessa toada, o TCU manifestou-se ao longo dos anos em diversas outras oportunidades no mesmo sentido de que se “realize o adequado planejamento do procedimento licitatório”.

Em 2005, por intermédio do Acórdão nº 517/2005 – Plenário, o TCU traz o primeiro registro do vocábulo Governança, em seus acórdãos, como quesito ligado ao desenvolvimento, ao afirmar sua necessidade para a “inclusão do Brasil na nova ordem socioeconômica mundial”.

Vejamos:

2. Gestão da Ética na Administração Pública

As mudanças estruturais ocorridas na Administração Pública Federal, principalmente a partir da década de 1990, e o cenário econômico instalado desde então, demandam a promoção da ética, da transparência e **da boa governança como quesitos fundamentais para a garantia de confiabilidade das instituições públicas e a consequente inclusão do Brasil na nova ordem socioeconômica mundial.** (grifo nosso)⁶⁵

⁶²KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científica.** — 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 88, p. 94

⁶³ *Ibidem* p. 109

⁶⁴ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1.521/2003-TCU-PLENÁRIO** Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-16508/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse - Acesso em 04 nov. 2022.

⁶⁵TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 517/2005 – PLENÁRIO** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/governan%25C3%25A7a/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/10/%2520> - Acesso em 04 nov. 2022.

A partir 2008, percebemos um aumento expressivo de acórdãos com a temática “Governança”, com evidente intento de aperfeiçoar as diretrizes do rito de contratação para agregar valor à instituição através dos novos arranjos institucionais, como, por exemplo, por intermédio do Acórdão nº 2471/2008⁶⁶

9.4.4. elabore um modelo de governança de TI para os entes integrantes do Sisp a partir das boas práticas existentes sobre o tema (Cobit, Itil, NBR ISO/IEC 27002) e promova sua implementação nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação, mediante orientação normativa. Referida orientação deve conter, no mínimo: o conjunto de processos que devem ser considerados de alta importância; o processo de trabalho utilizado para identificar quais processos de TI devem ter sua implementação priorizada; um guia para implantação dos processos de TI e os níveis de maturidade mínima para os processos implementados; (grifo nosso)

Inicialmente o principal foco foram as contratações relativas à tecnologia da informação, mas, aos poucos, as demais contratações passaram a ser analisadas sob a mesma ótica.

Percebe-se que as diretrizes apresentadas pelo TCU tiveram a intenção de contribuir para a alteração do paradigma relacionado aos procedimentos das contratações públicas.

Além do Tribunal de Contas, outro ator que permitiu maior possibilidade de aplicabilidade de parâmetros de governança foi o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, anteriormente denominado Ministério da Economia e outrora denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual disciplinou, por intermédio de Instruções Normativas, diversos temas pertinentes à Governança relacionada às contratações públicas.

Importante destacar que o referido Ministério foi criado com a atribuição de estabelecer as diretrizes, normas e procedimentos voltados à gestão administrativa, assim como da governança, entre outras competências voltadas para uma maior eficiência, eficácia e efetividade do serviço público federal, conforme informações obtidas na página eletrônica do Governo Federal.⁶⁷

⁶⁶ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 2471/2008** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/governan%25C3%25A7a/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/65/%2520> - Acesso em 05 nov. 2022.

⁶⁷MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO. Disponível em <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/ministerio-da-gestao-e-da-inovacao-em-servicospublicos#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Gest%C3%A3o%20e,%C3%A0%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20digital%2C%20governan%C3%A7a%20e> - Acesso em 15 nov. 2023.

As Instruções Normativas são “Atos normativos que, sem inovar, orientem a execução de normas vigentes pelos agentes públicos”⁶⁸. Ou seja, as Instruções Normativas são atos unilaterais de vontade, emanados pela Administração Pública, com o objetivo de disciplinar e regulamentar posicionamentos aplicáveis, no caso, às contratações públicas.

Cabe destacar que as Instruções Normativas não têm força de lei e que não podem inovar o ordenamento jurídico, mas, no caso em tela, as Instruções Normativas do Ministério da Gestão e Inovação alcançam diretamente os órgãos da Administração Pública, sendo utilizadas como boas práticas nos demais entes. Portanto, para os primeiros podemos considerar como novos arranjos normativos, mas para os demais, como arranjos institucionais.

A decisão de utilização das Instruções Normativas como boas práticas se deve ao fato de que esses expedientes são verdadeiros compilados de posicionamentos reiterados frutos da vivência e da percepção da necessidade de regulamentação na própria execução das contratações públicas.

Muitos tem origem na verificação do problema propriamente dito, por exemplo, a primeira Instrução Normativa aplicável corriqueiramente às contratações públicas foi a IN nº 02/2008 SLTI/MPOG a qual visava “Disciplinar a contratação de serviços, continuados ou não”⁶⁹ estabelecendo procedimentos que objetivavam, entre outros, a diminuição de falhas de fiscalização que traziam, por consequência, a responsabilidade trabalhista para a Administração Pública, quando da falha da empresa terceirizada.

Nesse sentido, as Instruções Normativas, por alterarem a lógica procedimental anteriormente aplicada, influenciam na construção dos paradigmas. Forçando que haja adeptos iniciais e novos arranjos operacionais, tendo em vista o novo arranjo normativo e/ ou institucional existente.

Além disso, insta ressaltar que a própria instrução, demonstrando sua missão de consolidar entendimentos, faz referência à legislação correlata, assim como aos Acórdãos do TCU relativos ao tema.

Ainda sobre essa Instrução Normativa, do ano de 2008, é imprescindível destacar o artigo 2º que traz de forma expressa a questão da governança ao determinar que “As

⁶⁸ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:7867 - Acesso em 01 nov. 2023.

⁶⁹ Art 1º, da IN 02/2008 – ME/SEGES. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017> - Acesso em 01 nov. 2022.

contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.” (grifo nosso), determinando, inclusive, diretrizes para tais contratações.

As Instruções Normativas relacionadas às contratações públicas são predominantemente procedimentais e regulamentam temas importantes e delicados, trazendo à minúcia o estabelecido pela legislação.

Essas primeiras Instruções Normativas, nascidas sob a égide da Lei nº 8.666/1993 como lei geral de licitações, foram imprescindíveis para a compatibilização da realidade das contratações à Lei, bem como para a criação de arranjos normativos e institucionais de alguns pontos lacunosos. Afinal, ao falar da Lei nº 8.666/1993 é importante ter em mente que é uma legislação totalmente “analógica”, anterior à revolução trazida pela rede mundial de computadores e que exigia uma modernização complementar.

Ainda, entre as principais Instruções Normativas é preciso citar a IN nº 04/2010 SLTI/MPOG, que tratou do “processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”⁷⁰, a qual foi precursora no tratamento da contratação em fases distintas e na exigência de diversos arranjos de governança do macroprocesso, como, Plano de Sustentação e Análise de Riscos⁷¹, hoje consolidados pela legislação de contratações públicas.

As Instruções Normativas 02/2008 SLTI/MPOG e 04/2010 SLTI/MPOG não estão vigentes, mas, atualmente, seus temas estão tratados, respectivamente, nas Instruções Normativas 05/2017 SEGES/MPGD e 94/2022 SGD/ME.

Concluindo essa retrospectiva sobre as importantes Instruções Normativas do Ministério da Economia, ainda sob a égide da antiga lei geral de contratações públicas, não é possível olvidar as Instruções Normativas 01/2010 SLTI/MPOG e 10/2012 SLTI/MPOG, as quais, ainda vigentes, respectivamente, disciplinam “os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” e a “elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável” apresentando importantes pressupostos de governança.

⁷⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. IN nº 04/2010 SLTI/MPOG Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-04-de-19-de-maio-de-2008-revogada-pela-in-no-04-de-2010> - Acesso em 31 out. 2022.

⁷¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Art. 9º, incisos II e IV, da IN 04/2010.

Outrossim, merece registro a IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019 SGD/ME, que tratou do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo sido posteriormente revogada, haja vista a publicação da nova lei geral de licitações, mas que influenciou nos arranjos relacionados ao macro processo de contratação. Sendo, ainda, importante destacar que há projeto para nova Instrução Normativa em trâmite atualmente, o qual está na fase de contribuições para consolidação, conforme registros do site do Ministério da Economia⁷².

Por fim, é indispensável o registro da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020 SEGES/ME, posteriormente substituída pela Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022 SEGES/ME, que dispôs sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

O ETP é um expediente de grande importância na governança do micro processo da contratação, pois ele exige a reflexão de diversos pontos da contratação, os quais permitem o êxito da demanda.

Destarte, diante das INs foi possível ao gestor de compras, agente que executa o procedimento propriamente dito, que aplique tais diretrizes e faça a gestão prática de forma mais segura e validada, com a chancela jurídica que vem acompanhada das Instruções Normativas, criando arranjos operacionais relacionados aos arranjos normativos e institucionais.

Consolidando desse modo o paradigma da governança e influenciando na nova formatação do campo jurídico, haja vista os posicionamentos deste importante ator.

Enquanto os Tribunais de Contas e o Ministério da Gestão e Inovação se esforçavam para atualizar, disciplinando os pontos da antiga Lei geral de licitações, Lei nº 8.666/1993, paralelamente, outro ator, o legislativo, analisava alguns Projetos de Lei com o objetivo de substituir/alterar a Lei nº 8.666/1993, atualizando-a e publicando legislação mais compatível com a modernidade trazida pelas redes de computadores e com a necessidade da Governança.

⁷²MINISTÉRIO DA ECONOMIA. IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019 SGD/ME Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-plano-de-contratacoes-anual#:~:text=1%C2%B0%20Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacion al.&text=Art.,-2%C2%B0%20O> - Acesso em 31 out. 2022.

Desta forma, o PL nº 6814/2017⁷³ foi transformado na Lei Ordinária nº 14.133/2021, atual Lei Geral de Licitações e Contratos. Muitos outros Projetos de Lei ocorreram concomitantemente ao aprovado, entre eles podemos citar os PL nº 1292/1995⁷⁴, PL nº 7789/2007⁷⁵ e PL nº 5772/2016⁷⁶, os quais permanecem sob análise ou foram apensados ao projeto transformado na nova lei.

⁷³ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766> - Acesso em 01 nov. 2022.

⁷⁴ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526> - Acesso em 01 nov. 2022.

⁷⁵ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339877> - Acesso em 01 nov. 2022.

⁷⁶ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090734> - Acesso em 01 nov. 2022.

3. DIMENSÕES DA GOVERNANÇA RELACIONADAS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A governança relacionada às contratações envolve arranjos que se propõem a organizar as contratações de forma abstrata e ampla e arranjos que reformatam o procedimento da contratação em si. Os primeiros tratam da governança “DAS” contratações, os segundos da governança “NAS” contratações.

A primeira ligada ao macroprocesso, ao planejamento, ao organizar o conjunto de contratações pretendidas pela instituição. A segunda ligada ao procedimento relacionado às contratações em si, à organização dos atos necessários para o alcance do objeto pretendido.

Considerando os diversos papéis da legislação, a governança DAS contratações alinha-se ao papel de arranjo institucional do campo jurídico relacionado às contratações públicas, tendo em vista a existência de definição de tarefas, divisão de competências, articulação e coordenação de relações⁷⁷.

Enquanto a governança NAS contratações alinha-se ao papel do direito como ferramenta, pois o campo jurídico nesse tópico oferece “distintos instrumentos e veículos para implementação”⁷⁸ da governança.

Fato é que, não obstante a divisão para fins desta pesquisa, ambas as dimensões estão intrinsecamente ligadas. A aplicação de ambas tem idêntico intuito: alcançar a melhor contratação possível para a Administração Pública e, por consequência, viabilizar a política pública relacionada.

A governança das contratações públicas está relacionada de forma mais evidente aos arranjos institucionais e organizacionais, tendo em vista o envolvimento do poder de decisão dos dirigentes/atores do órgão/entidade perante o campo jurídico, ao definir, por exemplo, quais serão as contratações para o próximo exercício financeiro e como os departamentos serão desenhados com esse objetivo.

⁷⁷ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013

⁷⁸ *Ibidem* p. 23

Por fim, a governança nas contratações públicas está relacionada diretamente aos arranjos operacionais, ou seja, com os procedimentos e controles necessários à consecução de contratações céleres e eficientes.

3.1. Conceito de governança DAS CONTRATAÇÕES

A governança **das** contratações públicas visa a estratégia sobre o que será contratado, devidamente alinhada com o plano estratégico da empresa, bem como com o plano de compras para o período, permitindo assim fluidez na execução de processos de compras dos mais diversos objetos com o escopo de prestar os serviços e entregas para a sociedade da forma mais adequada possível.

O art. 2º, inciso III, da IN 8.678/2021 SEGES conceitua Governança **das** contratações públicas como sendo:

conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis.

A governança das contratações públicas é a governança do macroprocesso, a governança com a visão de fora da contratação, mas pensando nas contratações necessárias, em como organizar para que todas sejam viabilizadas e estejam alinhadas entre si e com os demais planos da instituição.

3.2. Conceito de governança NAS CONTRATAÇÕES

De outro lado, a governança **nas** contratações públicas preocupa-se com as diretrizes do procedimento interno de cada contratação, com seu planejamento desde a identificação da necessidade a ser solucionada, passando pela seleção do fornecedor até a fase de gestão contratual.

Uma contratação bem planejada e organizada, demanda tempo menor e, em regra, possui maiores chances de êxito na obtenção da solução da demanda. Exige menos atos de retrabalho e alcança melhor custo X benefício, além de possibilitar a utilização dos instrumentos secundários do procedimento de contratação, ou seja, de possibilitar o fomento a uma política pública por intermédio da contratação.

A governança DAS e NAS Contratações Públicas andam lado a lado, com sua importância individual, verdadeiramente se complementando.

Neste sentido, a tabela abaixo apresenta breve resumo das diferenças existentes entre a Governança das Contratações Públicas e da Governança nas Contratações Públicas.

	Governança DAS contratações públicas	Governança NAS contratações públicas
Objetivos	organizar as contratações de forma abstrata e ampla	arranjos que reformatam o procedimento da contratação em si
Relação com arranjos	relacionada de forma mais evidente aos arranjos institucionais e organizacionais	relacionada de forma mais evidente aos arranjos operacionais
Relação com instrumentos de Governança	- Plano estratégico da empresa; - Plano de Compras para o período	- Diretrizes do procedimento interno de cada contratação;
Conceitual	governança do macroprocesso	governança do microprocesso

Quadro 2 – construção da autora

3.3 Instrumentos da Governança das contratações públicas

Diante da exposição feita sobre o campo jurídico correlato às contratações públicas, é possível percebermos a quantidade e a intensidade das mudanças nos últimos anos.

Dessa forma, um novo arranjo operacional está em formação, um novo modo de organizar as contratações para as demandas necessárias ao alcance da finalidade da corporação tem sido desenhado. A integração das demandas de todas as áreas e a sistematização das contratações tem sido cada dia mais exigida, sendo imperativo o casamento dessas com os objetivos estratégicos das instituições.

Para viabilização do novo arranjo operacional desenhado, foram consolidados diversos instrumentos visando guiar os agentes envolvidos à Governança pretendida, os quais serão apresentados neste tópico.

3.3.1. Planejamento de longo prazo - Plano Estratégico de Compras e Contratações Públicas

O Plano Estratégico de Compras e Contratações Públicas tem por desiderato guiar os procedimentos de contratações necessários para o alcance dos objetivos da corporação, incrementando suas capacidades estatais técnico-administrativas, e, viabilizando, portanto, que sejam alcançadas as políticas públicas pretendidas, e, por consequência, ocorra a evidência do valor da instituição.

O Tribunal de Contas da União em suas manifestações sobre Planejamento Estratégico de Compras e Contratações registra da seguinte forma: “É a indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos do órgão, com as metas do Plano Plurianual (PPA) e com os planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, quando for o caso”.⁷⁹

No ano de 2003, o Tribunal de Contas já trazia registros acerca da necessidade de implantação de planejamento estratégico, inclusive fazendo registro quanto à necessidade de eficiência e planejamento, registrada desde o Decreto nº 200/67. Tal referência foi feita inicialmente para compras relacionadas a bens e serviços de informática. Senão vejamos:

9.1. determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa que:
9.1.1. **observe o princípio constitucional da eficiência e as disposições contidas no art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/67, implantando um Plano Diretor de Informática, que organize as estratégias, as ações, os recursos financeiros, humanos e materiais, bem como os prazos de implantação no setor, a fim de eliminar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo à prestação de serviços à coletividade;**

9.1.2. a licitação de bens e serviços de informática deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada; o resultado do planejamento mencionado no item anterior deve ser incorporado a projeto básico, nos termos do art. 6º, IX, e 7º da Lei nº 8.666/93, que deverá integrar o edital de licitação e o contrato;⁸⁰ (grifo nosso)

⁷⁹ TCU. Tribunal de Contas da União. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.009.029.htm> - Acesso em 30 abr. 2023.

⁸⁰ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1292/2003**. Disponível em <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2003/Plenario/AC-2003-001292-ASC-PL.doc> - Acesso em 17/01/2023

Esse posicionamento foi reiterado ao longo dos anos seguintes para aquisições ligadas ao setor tecnológico, consoante se pode verificar em outros Acórdãos 479/2004⁸¹ 667/2005⁸², 117/2006⁸³, todos do Plenário do TCU.

Em 2008, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do, à época, Ministério do Planejamento publicou a Instrução Normativa nº 02/2008, a qual, em seu artigo segundo, afirma que as contratações de serviços em geral deverão “ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber”⁸⁴.

No ano de 2010, consolidando o posicionamento do Tribunal de Contas da União, o citado Ministério publica a Instrução Normativa nº 04/2010 SLTI/MPOG, a qual em seu artigo quarto afirma que:

Art. 4º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Inexistindo o planejamento estratégico formalmente documentado, será utilizado o documento existente no órgão ou entidade, a exemplo do Plano Plurianual ou instrumento equivalente, registrando no PDTI a ausência do planejamento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados.

Em 2012, o Tribunal de Contas ampliou o entendimento acerca do Planejamento Estratégico no que tange aos temas, consolidando a recomendação de existência do planejamento estratégico bem como estabelecendo pressupostos, tal como a competência para a aprovação desse. Vejamos:

9.1. recomendar [ao OGS] que:

9.1.1 em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a **obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam**

⁸¹ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 479/2004** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaoCompleto/%2522Plano%2520Diretor%2520de%2520Inform%25C3%25A1tica%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/26> - Acesso em 11 set. 2023.

⁸² TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 667/2005** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaoCompleto/%2522Plano%2520Diretor%2520de%2520Inform%25C3%25A1tica%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/37> - Acesso em 11 set. 2023

⁸³ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 117/2006** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaoCompleto/%2522Plano%2520Diretor%2520de%2520Inform%25C3%25A1tica%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/46> - Acesso em 11 set. 2023

⁸⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Instrução Normativa nº 02/2008** Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017> - Acesso em 17 jan. 2023.

processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem II.1):

9.1.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.1.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.1.1.3. desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

9.1.1.4. divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.1.1.5. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.1.1.6. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado⁸⁵;

Assim como a atual Instrução Normativa que trata de contratações de serviços, IN nº 05/2017 SEGES/MPGD, também o faz. Vejamos:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

[...]

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

Atualmente, a Instrução Normativa nº 94/2022 SGD/ME, rege as contratações correlatas à tecnologia da informação, mantendo a determinação de alinhamento entre o plano estratégico da empresa e as compras que são pretendidas, nos seguintes termos:

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação terá início com a instituição da Equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente da Área Administrativa e ocorrerá após:

II - Avaliação pela área de TIC do alinhamento da contratação ao PDTIC e ao PCA e indicação do integrante Técnico; (grifo nosso)

Em idêntica toada ao Acórdão do TCU do ano de 2012, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, impõe à alta administração a responsabilidade de garantir que contratações estarão alinhadas ao Planejamento Estratégico, consoante parágrafo único do artigo 11.

Art. 11. Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar**

85 TCU. Tribunal de Contas da União. **Planejamento Estratégico** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/1233%252F2012/%2520/score%2520desc/0/%2520> – Acórdão 1233/2012 – Plenário - Acesso em 30 abr. 2023.

processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, **assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico** e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Portanto, com a utilização da ferramenta Planejamento Estratégico percebe-se o fomento ao alcance dos objetivos da instituição, com base em seus projetos e indicadores estratégicos, permitindo assim maior governança das contratações pretendidas, bem como melhor gestão dos recursos a fim de alcançar as metas da instituição.

3.3.2. Sustentabilidade (ambiental, cultural, econômica e demais papéis): Plano de Logística Sustentável

Consoante citado outrora, as compras públicas possuem função indireta. A vultuosidade e o impacto das negociações públicas são reais, o que possibilita ao Estado a utilização como instrumento de fomento de benefícios paralelos à sociedade.

Ou seja, os atores envolvidos com as contratações públicas devem buscar não só os benefícios imediatos, como a melhor compra usando o critério custo e benefício, como também buscar efeitos mediatos.

Assim, a inserção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas permite que haja um corte de impacto, haja vista a atual vultuosidade das compras públicas no mercado nacional.

Ante o exposto, em 2010, a Lei nº 12.349/2010 trouxe uma alteração ao art. 3º da Lei nº 8.666/93, o qual incorporou ao seu texto, como um dos objetivos da licitação “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

Ainda no mesmo ano, foi publicada a Instrução Normativa nº 01/2010 SLTI/MPOG⁸⁶, instrumento precursor que relacionava contratações e sustentabilidade, dispondo sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

⁸⁶TCU. Tribunal de Contas da União. **Planejamento Estratégico** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762A30FA9A2BA7> - Acesso em 30/04/2023

Não obstante o foco na sustentabilidade ambiental, a citada Instrução Normativa tangenciou no artigo quarto, parágrafo primeiro⁸⁷, em questão afeta à sustentabilidade econômica.

Em 2012, foi publicado o Decreto nº 7.746/2012 visando regulamentar o art. 3º, da Lei nº 8.666/1993 estabelecendo critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, sendo importante registrar que seu foco principal também perfazia a questão ambiental.

Recentemente, em 2021, por intermédio da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, a questão da sustentabilidade foi ampliada englobando de forma expressa a sustentabilidade em outras frentes ao conceituar o Plano de Logística Sustentável, bem como estabelecê-lo expressamente como instrumento de governança nas contratações públicas.

Art. 2º, VII - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS: instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural;

[...]

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

Ainda a referida Portaria elevou o desenvolvimento nacional sustentável, antes denominado apenas princípio pela Lei nº 8.666/1993, a objetivo da contratação pública, consoante artigo 3º, inciso IV. Estabelecendo, outrossim, como diretriz da governança nas contratações públicas a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”⁸⁸.

Por fim, a Lei nº 14.133/2021 reiterou o status de princípio e de objetivo dado ao “desenvolvimento nacional sustentável”, respectivamente nos artigos 5º e 11, inciso IV.

As instituições devem, portanto, adotar critérios e práticas de sustentabilidade não só internamente como também para as contratações pretendidas, por intermédio da ferramenta Plano de Logística Sustentável.

⁸⁷ Art. 4º, §1º, IN nº SLTI/MPOG nº 01/2010, Deve ser priorizado o emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para a execução, conservação e operação de obras públicas.

⁸⁸ Resolução Administrativa ANS nº 82, de 21 de março de 2023, Art. 25, inciso I.

O Plano de Logística Sustentável deverá conter os critérios de sustentabilidade nas contratações, em especial, os objetivos, as competências, os requisitos, as responsabilidades e as práticas de sustentabilidade pretendidas.

3.3.3. Planejamento Anual - Plano de Contratações Anual

No decorrer dessa pesquisa foi repetido que o planejamento é princípio inato à Administração Federal, afirmado e reafirmado em diversos pontos do campo normativo, como, por exemplo, o Decreto-lei nº 200/1967.

Contudo, o Plano de Contratações Anual é o último dos arranjos ligados à governança das contratações criados de forma expressa.

Apesar da necessidade histórica de conhecimento prévio das demandas necessárias para a instituição, o planejamento anual apenas passou a ter sua materialização no ano de 2014, quando a Corte Federal de Contas, por intermédio do Acórdão nº 273/2014 - Plenário⁸⁹, elaborou a seguinte recomendação:

9.4. recomendar ao Instituto Nacional do Câncer – INCA que adote o planejamento anual de contratação de bens e serviços essenciais, com vistas a evitar contratações emergenciais e riscos à qualidade e à continuidade de sua atividade-fim, em prejuízo da população;

Em 2015, o referido Tribunal no Acórdão 2.622/2015 - TCU – Plenário elabora nova recomendação na mesma linha, porém com tópicos reforçados, sendo o registro do assunto do acórdão relacionado expressamente com a governança das contratações “Auditoria com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal”:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a: ...
9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:
9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: (...);

⁸⁹TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 273/2014** - Plenário Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/%2522planejamento%2520anual%2520das%2520contrata%25C3%25A7%25C3%25B5es%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520> - Acesso em 05 mai. 2023

- (...) 9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
- 9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;
- 9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios⁹⁰;

Ato contínuo, consolidando o entendimento do Tribunal de Contas, no ano de 2019, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia editou a Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019⁹¹, com o objetivo de disciplinar a elaboração do Plano Anual de Contratações, desenhando-o como ferramenta viabilizadora de planejamento do panorama geral das contratações da instituição.

A IN nº 01/2019 SEGES/ME informa a existência do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, ferramenta informatizada para auxiliar na empreita da governança das contratações.

A Lei nº 14.133/2021 incorporou a sua redação a existência do Plano de Contratações Anual, destacando que “a fase preparatória do processo licitatório [...] deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual”⁹², ou seja, registrando de forma expressa que a governança nas contratações deverá estar compatível com a governança das contratações.

3.3.4. Gestão por competências e Capacitação

Ainda viabilizando o macroprocesso das contratações públicas, importante citar os agentes públicos envolvidos como pilares da consecução dos objetivos da instituição, especialmente considerando a existência de escassez geral de mão de obra, agravada nos setores relacionados às contratações – relacionadas às três fases (planejamento, seleção e gestão), haja vista a especificidade, responsabilidade e foco sob as lentes do controle.

⁹⁰ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2.622/2015** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.622%252F2015%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520> - Acesso em 07 mai. 2023

⁹¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019** Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733 - Acesso em 07 mai. 2023

⁹² BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 1 de abril de 2021** Art. 18, da Lei de Licitações e Contratos Administrativo Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm#art12vij - Acesso em 07 mai. 2023.

A Lei nº 8.666/1993 trouxe a regulamentação de alguns tópicos quanto à formação das Comissões de Licitação⁹³. A IN nº 02/2008 SLTI/MPOG detalhou novos agentes⁹⁴ e suas respectivas competências.

Destarte, por tratar de área instrumental estratégica, é importante a existência de pressupostos para a nomeação dos agentes que estarão envolvidos nas compras públicas. Assim, a Corte Federal de Contas no acórdão 2.622/2015 – TCU – Plenário recomendou que:

9.1 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público⁹⁵;

A nova Lei de Licitações, além de estabelecer de forma clara o princípio da segregação das funções⁹⁶, consolida pressupostos de conhecimentos e habilidades:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

[...]

II - Tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

A gestão por competência, a despeito dos registros normativos, ainda é extremamente incipiente na prática. É imprescindível que cada uma das instituições faça diagnóstico visando identificar as fraquezas do seu corpo técnico, para, em seguida, investir em capacitações que permitam o fortalecimento desse tópico que está atrelado a governança das contratações, por ser instrumento do alcance dos objetivos estratégicos da instituição.

Nesse diapasão, ainda no acórdão nº 2.622/2015 do Plenário, o Tribunal de Contas da União manifestou-se recomendando que:

⁹³ Exemplo: artigo 51 e 51, §5º, da Lei nº 8.666/1993

⁹⁴ Exemplo artigo 37, da IN SLTI/MPOG nº 02/2008

⁹⁵ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2.622/2015 – TCU** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.622%252F2015%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAINT%2520asc/2/%2520> Q - Acesso em 07 mai. 2023

⁹⁶ Art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 - A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

9.8. recomendar ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao art. 7º, II e IV, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições;⁹⁷

Por fim, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos determina no art. 18, inciso X, que a Administração, na fase de planejamento da contratação, adote providências para a capacitação do agente para as fases da fiscalização e da gestão contratual.

3.4. Instrumentos da Governança nas contratações públicas

3.4.1. Equipe de Planejamento da Contratação

O Planejamento da Contratação em si é um desafio de longa data aos gestores. Quem não sabe exatamente o que quer ou precisa, compra errado, caro e de fornecedores inadequados.

No passado, a responsabilidade pelo início da contratação era da área requisitante. A IN nº 02/2008 SLTI/MPOG materializava essa prática ao registrar, em seu artigo 14 que:

Art. 14. A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, **que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado**, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Havia pouquíssima ou quase nenhuma interação entre as áreas responsáveis pela contratação. Cada área, de forma isolada, na estrita medida de sua competência intervinha nos documentos iniciais. Tal intervenção não sistêmica trazia retrabalhos, e, por consequência, perdas dos prazos pretendidos.

Percebendo o entrave existente, a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação em 2010, ao disciplinar as contratações de Tecnologia da Informação⁹⁸, desenhou, como

⁹⁷ TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2.622/2015 – TCU** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.622%252F2015%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520> Q - Acesso em 07 mai. 2023

⁹⁸ Instrução Normativa nº 04/2010 SLTI/MP - Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/IN42014Completa.pdf> - Acesso em 22/05/2023
Art. 2º, inciso IV - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por: a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área; b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área; c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área

potencial solução dessa falta de comunicação, a criação da Equipe de Planejamento da Contratação, a qual deveria ser composta por agentes das diversas áreas envolvidas na fase de planejamento da contratação. Dessa forma viabilizando que cada um contribuísse com sua expertise em um mesmo momento, diminuindo, portanto, o prazo de reflexão sobre a contratação e diminuindo trâmites desnecessários do processo, ganhando em eficiência.

A partir de então, a contratação passou a ter, no mínimo, três agentes envolvidos: 1) um agente técnico, conhecedor do mercado relacionado e apto a descrever detalhes do objeto pretendido para contratação, bem como de suas obrigações imediatas; 2) um agente administrativo, que domine as questões procedimentais da contratação, viabilizando a inserção, nos documentos iniciais, de pontos que apenas seriam analisados posteriormente; e 3) um agente requisitante, integrante da unidade que demanda a solução a ser contratada.

Em 2017, a IN nº 05/2017 SEGES/MPGD, ampliou o alcance para a exigência de composição de equipe de planejamento da contratação, passando a exigir em contratações de serviço em geral também, e, apresentando em seu artigo 22, parágrafo primeiro, o seguinte conceito para esse instrumento de planejamento conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

As Instruções Normativas sucessoras no assunto de Tecnologia da Informação, IN nº 01/2019 SGD/ME, IN nº 47/22 SEGES/ME, mantiveram a necessidade de instauração da Equipe de Planejamento da Contratação. Ainda, do mesmo ano, a IN nº 94/2022 SGD/ME, última norma elaborada pelo Poder Executivo relacionada às Contratações de Tecnologia da Informação, estabelece a criação da Equipe de Planejamento da Contratação como primeira etapa da fase de planejamento⁹⁹.

Ademais, consoante a citada Instrução Normativa

A Equipe de Planejamento da Contratação deverá realizar todas as atividades das etapas de Planejamento da Contratação e acompanhar a fase de Seleção do Fornecedor quando solicitado pelas áreas responsáveis.¹⁰⁰

⁹⁹ Art. 9º, inciso I, Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 – Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022> - Acesso 22/05/2023

¹⁰⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Art. 9º, §4º., Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 – Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022> - Acesso 22/05/2023

Estabelecendo, por fim, diversos registros e ações que deverão ser adotados pela Equipe de Planejamento da Contratação.

Por fim, a IN nº 58/2022 SEGES/ME¹⁰¹ e a IN nº 81/2022 SEGES/ME, respectivamente atuais regulamentadoras da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e da elaboração do Termo de Referência, repetem o conceito de Equipe de Planejamento da Contratação dado pela IN SLTI/MPOG nº 05/2017, atribuindo, inclusive, como competência dessa a elaboração do Termo de Referência.

3.4.2. Planejamento da Contratação: ETP

O Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo permitir um estudo profundo da necessidade da instituição, permitindo assim que, ao analisar o mercado sejam verificadas as diversas possibilidades de solução para a demanda, sendo possível a pesquisa de diversos cenários verificando as possibilidades técnicas e analisando também o melhor custo x benefício de cada uma delas.

Ademais, permite que haja, em fase inicial da contratação, a averiguação do alinhamento da contratação pretendida com os objetivos estratégicos da instituição e com tópicos de desenvolvimento nacional sustentável.

Com essa etapa de planejamento mais densa, percebe-se evolução na forma de contratar diversos objetos. Evita-se soluções pré-prontas e impensadas.

Exemplo muito festejado em toda Esplanada dos Ministérios é a contratação do chamado taxigov. Antes, pouco se pensava sobre as possíveis soluções¹⁰². Não havia reflexão sobre qual a demanda da instituição e sim, tão somente, o desenho de um objeto sem amadurecimento prévio. Corriqueiramente a contratação ao chegar ao departamento licitatório iniciava, exemplificando ao caso correlato, com a afirmação que se pretendia adquirir automóveis.

¹⁰¹ Substitui a IN nº 40/2020

¹⁰² O chamado taxigov é considerado um marco na Central de Compras da Esplanada. Seu formato inovador, aliando tecnologia e reflexões sobre novas formas de resolver antigos problemas surpreendeu pela economia e praticidade apresentados. Impende registrar que essa reflexão é fruto da fase de planejamento mais robusto da contratação, advindo com o Estudo Técnico Preliminar e os demais artefatos. Página do governo dedicada aos dados - <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/taxigov>, informa que até dezembro de 2021 foram mais de 33 milhões de reais economizados. Apresentando também uma evidente redução no número de contratos. Acesso em 20 nov. 2023.

Posteriormente, a percepção de previamente estabelecer a necessidade para então se pensar nas possíveis soluções permitiu que se aventasse hipóteses outras de solução. Ainda correlacionando ao exemplo dado, seria viável a locação, a aquisição ou ainda o uso por aplicativos.

Diante da possibilidade de pré-visualização da necessidade para só então passar a desenhar a solução há evidentes ganhos para a Administração.

Apesar de existir previsão desde a Lei nº 8.666/1993, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar é de obrigatoriedade relativamente recente, haja vista os atuais arranjos normativos e operacionais para o alcance da Governança.

A Lei nº 8.666/1993 em seu artigo 6º, inciso IX¹⁰³, trazia em seu bojo a previsão. Contudo, apenas em 2003, o Tribunal de Contas da União iniciou a campanha pelos estudos prévios como arranjo operacional realmente necessário visando a melhor fundamentação da contratação. Exemplo é o Acórdão nº 1558/2003 do Plenário.

9.3.10. faça com que os trabalhos de elaboração e implantação de sistemas de software solicitados pelo Ministério a empresas contratadas sejam precedidos de planejamento detalhado, estabelecendo, **com base em estudos prévios e fundamentados nas necessidades** dos usuários, as especificações técnicas desses sistemas, de forma que seu desenvolvimento não sofra atraso ou solução de continuidade;

[...]

Relator - 38. Estando tal relevante problema generalizado no âmbito da Administração Pública Federal, penso que o Tribunal não pode deixar de se manifestar sobre o assunto de modo a fornecer orientações de conduta aos gestores. **A fim de propiciar os elementos para fundamentar essa manifestação, há a necessidade de se realizar estudos mais aprofundados sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de tais serviços técnicos de informática, levando em consideração as preocupações que mencionei, bem como os critérios de delimitação e parcelamento do objeto licitado, a forma de execução desses serviços - se contínua ou não - e o regime de contratação dos empregados das empresas prestadoras de serviços (celetistas, cooperados), entre outros aspectos.** Para tanto, entendo que esse estudo deva ser deixado a cargo da Segecex, que deverá contar também com o auxílio da Setec na realização do trabalho. (grifo nosso)¹⁰⁴

¹⁰³ Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...] - Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm - Acesso em 22 mai. 2023.

¹⁰⁴TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1558/2003** Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/NUMACORDAO%253A1558%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 - Acesso em 09 jun. 2023.

Posteriormente, a Instrução Normativa nº 02/2008 SLTI/MPOG, fez expressa referência aos estudos preliminares, não ainda com a força e importância atual, mas já indicando como componente da confecção dos Termos de Referências e Projetos Básicos.

Em 2010, a IN nº 04/2010 SLTI/MPOG traz conceito expresso para Estudo técnico preliminar como “documento que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação”¹⁰⁵.

Em 2017, a IN nº 05/2017 SEGES/MPGD, em idêntico movimento ao de tópicos anteriores, traz essa inovação às contratações de serviços, estabelecendo a produção dos Estudos Técnicos Preliminares como etapa da fase de planejamento, consoante art. 24 da referida Instrução Normativa.

No ano de 2020, foi publicada Instrução Normativa específica para a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, a qual ampliou a exigência para todos os tipos de contratação, ou seja, tanto para aquisições, serviços, obras ou objetos relacionados à tecnologia da informação. A Instrução Normativa citada é a 40/2020 SEGES/ME¹⁰⁶, a qual, no ano passado foi substituída pela 58/2022 SEGES/ME¹⁰⁷, de mesmo teor, porém com as lapidações necessárias para a continuidade da aplicação.

As Instruções Normativas relacionadas à Tecnologia da Informação caminharam na mesma toada. A atual IN, qual seja, a IN nº 94/2022 SGD/ME, deixa clara a importância dos Estudos Técnicos Preliminares ao estabelecer que é ele o:

documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao Termo de Referência a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação” (grifo nosso)¹⁰⁸

Por fim, a Lei nº 14.133/2021 institucionaliza a necessidade do Estudo Técnico Preliminar.

¹⁰⁵ Art. 2º, inciso XIII, da IN nº 04/2010 Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/IN42014Completa.pdf> - Acesso em 07 jun. 2023.

¹⁰⁶ Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020> - Acesso em 07 jun.2023.

¹⁰⁷ Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022> - Acesso em 07 jun. 2023

¹⁰⁸ Art. 2º, inciso XI, da IN nº 94/2022 Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022> - Acesso em 07 jun. 2023.

3.4.3. Gestão de Risco na contratação (Mapa de Riscos)

Estudar o risco da contratação em todas as suas fases também é de fundamental importância na Governança na contratação. É importante que nos atos iniciais da contratação se vislumbre os riscos não só da fase de planejamento, como também da seleção do fornecedor e da gestão do contrato.

Risco é evento futuro e incerto sobre o qual deve ser avaliada a possibilidade de ocorrência, bem como o impacto na contratação pretendida. Com base na possibilidade e no impacto, será planejado não só o monitoramento do risco, como as ações de contingenciamento, caso ocorra.

Risco – é a expressão da probabilidade de ocorrência e do impacto de eventos futuros incertos que têm potencial para influenciar o alcance dos objetivos de uma organização. Em termos simples e não acadêmicos, risco é todo evento que pode atrapalhar ou impedir que se atinja o alvo pretendido.¹⁰⁹

Os riscos podem comprometer o objeto da contratação, bem como podem impedir o alcance dos resultados esperados para o atendimento da demanda.

A gestão de riscos nas contratações tem sido desenvolvida como instrumento de governança na última década. Além de se pensar a demanda apta ao alcance do objetivo da instituição, temos também um momento de reflexão acerca dos riscos de cada uma das soluções pensadas, o que pode impactar na decisão sobre qual será o objeto da contratação.

Consoante recente publicação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos “Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação”:

O êxito no planejamento da contratação passa necessariamente por uma análise perspicaz dos possíveis riscos que possam afetar a sua correção e uma antevisão das medidas mais eficazes de prevenção e contenção dos danos que daqueles decorrem.¹¹⁰

A origem normativa da gestão de riscos ligada às contratações está na IN nº 02/2008 SLTI/MPOG. Naquele momento, o gerenciamento do risco é relacionado somente às contratações de serviços de natureza intelectual.

¹⁰⁹ VIEIRA, Horácio Sabóia. Análise de risco para escolha de temas de auditoria. **Revista do TCU**, n. 103, p. 27-32, 2005.

¹¹⁰ MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> - Acesso em 21/06/2023

Em seguida, visando reforçar a força e ampliar o alcance, a IN nº 04/2010 SLTI/MPOG, em seu artigo 9º estabeleceu a “Análise de Riscos” como etapa da fase de planejamento¹¹¹ para as contratações relacionadas à Tecnologia da Informação. Reiterada e complementada em detalhamento e consolidação de entendimentos na atual Instrução Normativa relacionada ao tema, qual seja, IN nº 94/2022 SGD/ME.

No ano de 2015, o Plenário do Tribunal de Contas da União publicou o Acórdão nº 1236/2015 destacando que:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), [...] que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.1.7. **estabelecer em normativos internos** as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições, nesses incluída, mas não limitada, a responsabilidade pelo **estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições; (grifo nosso)**

Em 2017, a IN nº 05/2017 SEGES/MPGD ampliou a obrigatoriedade da observância do Gerenciamento de Riscos alcançando os contratos de serviços, determinando especial atenção aos casos de terceirização com mão de obra exclusiva, haja vista as inúmeras ações e consequências negativas quanto a verbas trabalhistas.

A atual lei geral de licitações, diferentemente de sua antecessora, determina a necessidade da “análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”¹¹² caminhando ao encontro dos arranjos institucionais e normativos existentes.

3.4.4. Padronização de artefatos

A padronização dos atos garante a utilização da fórmula mais adequada consoante os novos arranjos existentes, evitando variações no rito, assim como retrabalhos e falhas na instrução processual.

A padronização serve à celeridade processual, alçada a princípio constitucional no art. 5º, XXVIII, aos princípios constitucionais da

¹¹¹ IN nº 04/2010 SLTI/MPOG

¹¹² Art. 18, inc. X, da Lei nº 14.133/2021 Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm - Acesso em 20/06/2023

economicidade (art. 70, caput) e da eficiência (art. 37, caput) e à diretriz da governança pública instituída pelo Decreto nº 9.203/2017¹¹³

A implementação de artefatos padronizados permite a consolidação das melhores práticas obtidas ao longo do tempo. Ainda, permite que a memória da instituição permaneça, mesmo que os atores sejam alterados e, outrossim, permite a simplificação dos arranjos operacionais aos atores que estão no cotidiano das contratações.

A edição de manuais internos para os trabalhos dos setores de licitações e contratos da organização, atinentes às fases interna e externa da licitação, à atuação da fiscalização - precantando-se, a organização, de não deixar a cargo da própria contratada a tarefa de aferir a execução do objeto e seus resultados, haja vista o conflito de interesses e à rotina de revisão e supervisão sistemática da operacionalização dos procedimentos licitatórios e de execução dos contratos cumpre importantes finalidades, a saber: fornece diretrizes, uniformiza ações, reduz prazos, racionaliza tarefas administrativas, otimiza a atuação de setores e departamentos, produzindo, ao fim, segurança para os agentes envolvidos nesses processos.¹¹⁴

A existência de padronização dos artefatos demonstra a existência de um amadurecimento da cultura nas contratações, bem como do encaminhamento da mudança de paradigma e possibilita a promoção de desenvolvimento das competências fundamentais para a execução da ação.

Sem contar no ganho de eficiência e celeridade, uma vez que com modelos e padrões definidos e consolidados, certamente haverá uma otimização do tempo e do custo despendidos nos respectivos processos licitatórios.¹¹⁵

O Decreto nº 200/1967, em seu artigo 14, apresentava ideia precursora da padronização ao trazer registros sobre a racionalização do trabalho administrativo mediante a simplificação de processos.

A Lei nº 8.666/1993 determina que, sempre que possível, as compras atendam ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.

Nesse sentido, o Acórdão nº 689/1997 do Plenário do Tribunal de Contas afirma que:

¹¹³ DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência. Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.128.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 70 e 71

¹¹⁵ INSTRUMENTO DE PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS *In:* AGU Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> - Acesso em 21/06/2023

8.1.2.1. Trata-se de enunciado fundamental para a interpretação de todos os demais dispositivos, posto que sintetiza os valores que aquele Estatuto visa preservar e defender. Nesse sentido, o princípio da padronização contido no art. 15, item I, da Lei nº 8.666/93, deve ser estendido como instrumento de busca da maior vantagem para a Administração por meio da racionalização nas aquisições, que levem à redução final de custos.¹¹⁶

Tal redação ainda não trazia a linha atual da padronização, mas já determinava um caminho que seria percorrido em breve.

Em 2005, o Tribunal de Contas da União se posicionou, por intermédio do Acórdão nº 2106/2005 da Segunda Câmara, recomendando “[...] a adoção de um Plano de Diretor de Informática, para que sirva de instrumento ao planejamento e a padronização às aquisições de bens desta área da Entidade”¹¹⁷

Em 2009, guiada por essa lógica, a Advocacia Geral da União passou a produzir instrumentos padronizados – Termos de Referência/Projetos Básico e Editais – o que alavancou a evolução da padronização de instrumentos, tendo sido essa empreita reconhecida pela OCDE como consolidadora de “importantes instrumentos para garantir a legalidade e a transparência das compras públicas federais”¹¹⁸

Em 2016, a Lei nº 13.303/2016, em seu artigo 32, registra no campo jurídico a alteração do status da padronização, elevando-a à diretriz que deverá ser observada nas contratações públicas.

Ato contínuo, a IN nº 05/2017 SEGES/MPGD, no artigo 29, dando contornos à consolidação da diretriz citada, determinou que deveriam ser “utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.”

¹¹⁶ TCU. Tribunal de Contas da União. **Decisão 689/1997 – Plenário** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522racionaliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520das%2520aquisi%25C3%25A7%25C3%25B5es%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0> - Acesso em 27/06/2023

¹¹⁷ TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2106/2005** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522padroniza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520nas%2520aquisi%25C3%25A7%25C3%25B5es%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/4> - Acesso em 27 jun. 2023.

¹¹⁸ AGU. Advocacia Geral da União. **Termos de Referência/Projetos Básico** Disponível em <https://anafe.org.br/agu-e-reconhecida-pela-ocde-por-pioneirismo-na-padronizacao-de-modelos-de-licitacoes-e-contratos/> - Acesso em 26/06/2023

Por fim, a atual lei geral de licitação – Lei nº 14.133/2021 - consolidando os entendimentos até então expostos trouxe as seguintes redações:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

[...]

IV - Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

Além disso, os artigos 25, §1º e 47, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, complementam a importância da padronização consolidando no campo jurídico como instrumento de governança nas contratações. Ou seja, impondo dessa forma a mudança da cultura organizacional.

3.4.5. Equipe de fiscalização

Por fim, impede registrar a importância da Equipe de Fiscalização como instrumento de governança nas contratações. Este instrumento, diferente dos demais, apenas terá papel efetivo na última fase da contratação (gestão do contrato).

A fiscalização da execução do contrato, inicialmente, foi considerada um dever da Administração e uma prerrogativa de suas cláusulas exorbitantes¹¹⁹. A Lei nº 8.666/1993 cria a figura do agente 067 – aquele responsável por acompanhar a execução do contrato, fazendo os devidos registros e determinando as ações necessárias para regularizações existentes.

A importância desse instrumento de governança fica mais evidente com o decorrer do tempo e em 2008, na primeira Instrução Normativa impactante¹²⁰ do Ministério de Gestão e Inovação, é criado quase um capítulo inteiro sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos.

O cotidiano em todos os contratos, mas, em especial, nos contratos de terceirização, evidenciou a importância do papel do fiscal para evitar consequências nefastas para a Administração, tais como, não execução a contento do contrato ou responsabilização por verbas devidas pela empresa contratada.

¹¹⁹ Art. 58, inciso III, da Lei nº 8.666/1993

¹²⁰ IN nº 02/2008 SLTI/MPOG

A Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MPGD referendou a importância da equipe de fiscalização/fiscal e reiterou sua necessidade. A Instrução Normativa correlata às contratações de tecnologia da informação, em 2010, já tratava a fiscalização como diretriz a ser seguida, estabelecendo inclusive a necessidade de elaboração de plano de fiscalização¹²¹, o que posteriormente foi repetido e reforçado nas demais instruções normativas de mesmo tema.

A Lei nº 13.303/2016, ciente da importância desse instrumento, determinou que as estatais ao elaborarem seus regulamentos internos de licitações e contratos incluíssem o tópico “gestão e fiscalização de contrato”¹²²

Em 2020, a IN nº 40/2020 da SEGES/ME, posteriormente alterada pela 58/2022 SEGES/ME determina que entre os pontos de estudo técnico preliminar, ou seja, da fase inicial da contratação, esteja a verificação das “providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, **inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual** ou adequação do ambiente da organização”¹²³ (grifo nosso).

Por fim, a Lei nº 14.133/2021 repete a fórmula de poder-dever da fiscalização, contudo, ampliando-a e dando mais relevância, determinando como prerrogativa a fiscalização, em seu artigo 104, e como dever, consoante art. 117.

Impende ressaltar que muitos outros artigos da Lei nº 14.133/2021 registram a fiscalização, haja vista a consolidação do entendimento ao longo do tempo de sua importância prática para o alcance finalístico da contratação, pois de nada adiantaria todo o esforço ao longo da fase de planejamento inicial se não houver um esforço de planejamento da fase da gestão contratual.

Perante o cuidado do campo normativo percebe-se a aplicação de governança nas e das contratações. Conforme apresentamos neste capítulo, vários atores do campo político e jurídico têm se manifestado para a consolidação do paradigma da governança relacionado às contratações públicas. Diversas ações estão sendo implementadas na mudança da cultura organizacional o que afeta diretamente os arranjos operacionais e institucionais, diante das alterações de arranjos normativos. Afinal, não basta que bem planejadas e executadas, se faz necessário o alcance do objeto.

¹²¹ Art. 2º, inciso XVII, da IN nº 04/2010 SLTI/MPOG

¹²² Lei nº 13.303/2016, art. 40, inciso VII.

¹²³ Art. 7º, inciso XI, IN nº 40/2020 SEGES/ME

A operacionalização das diretrizes de governança exige adequações da instrução processual pelos atores envolvidos no campo jurídico, em especial, pelos envolvidos nos arranjos operacionais cotidianos, portanto, o gestor de contratações públicas e a consultoria jurídica tem importante papel nessa alteração paradigmática.

A alteração do paradigma ainda está em andamento. Os novos caminhos ainda estão em processo de melhorias. Os atores contribuíram, cada um a sua medida, para que o quadro atual fosse considerado um aperfeiçoamento do que existia anteriormente.

Consoante lecionado por Fenile, “o modelo em comento deve ser visto como carente de aprimoramento - tarefa a ser desempenhada por quem detém a expertise da execução das compras: o gestor de compras”.¹²⁴

É sabido que diversos órgãos ou entidades têm tido dificuldades na implementação dessa nova forma de contratar, a qual trouxe muitas mudanças ao longo da última década.

Assim, nesse trabalho ora apresentado, focaremos em uma única estatal, a Empresa Brasil de Comunicação, privilegiando a profundidade em detrimento da extensão.

¹²⁴ FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** – Niterói, RJ: 2018. p 46

4 EBC NO CONTEXTO DO CAMPO JURÍDICO E DA GOVERNANÇA

A partir da exposição inicial e dos objetivos aqui registrados e propostos, a pesquisa ocorreu predominantemente sob a natureza qualitativa, perante estudo de caso, com análise acerca de dados numéricos no que tange a prazos e alcance dos objetivos finalísticos da instituição, sob os novos arranjos institucionais e organizacionais da EBC.

Importante expor que a premissa teórica sobre a qual a pesquisa está construída é a de que a aplicação de parâmetros de governança e de seus respectivos arranjos é favorável às contratações públicas, conforme exposto na introdução deste estudo.

Conforme exposto por Robert K. Yin:

O estudo de caso, como outras estratégias de pesquisa, representa uma maneira de investigar um tópico empírico seguindo-se um conjunto de procedimentos pré-especificados. [...] A técnica básica, no entanto, é considerar todas as estratégias de uma maneira inclusiva e pluralística – como parte de seu repertório a partir do qual você pode estabelecer seu procedimento de acordo com uma determinada situação para fazer pesquisa nas ciências sociais.¹²⁵

Corroborando com esse posicionamento, Antônio Gil¹²⁶ afirma que o estudo de caso é um tipo de pesquisa largamente aplicado dentro das ciências sociais.

Ambos os autores apresentam ressalvas e recomendam estratégias a fim de permitir que a pesquisa seja confiável, sendo necessário, por exemplo, rigor na pesquisa e que se evite generalizações científicas¹²⁷

Segundo Creswell¹²⁸, o estudo de caso compõe o rol de estratégias qualitativas. Vejamos:

Estudos de caso são uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são relacionados pelo tempo e pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado.

A pesquisa foi conduzida com a intenção de elencar os instrumentos de Governança adotados e seus arranjos correlatos, verificando o impacto de sua utilização nas contratações públicas para o alcance do desenvolvimento pretendido.

¹²⁵ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** – 3. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005 p. 36.

¹²⁶ GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

¹²⁷ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** – 3. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005, p. 29.

¹²⁸ CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021. 2010, p. 37-38

As amostras foram escolhidas entre a primeira metade do período de existência da EBC e a segunda metade, fazendo contraponto entre a forma de instrução processual inicial e a forma de instrução processual posterior às alterações de governança advindas dos novos arranjos.

A razão da escolha dos processos que seriam analisados está intrinsecamente relacionada à vivência empírica dessa pesquisadora. Considerando a jornada vivida na EBC houve a possibilidade de perceber a alteração do modo de contratar e dos resultados das contratações em objetos muito similares, o que despertou interesse na investigação.

Os registros desse capítulo têm por objetivo relatar a experiência da implementação da governança relacionada às contratações no âmbito da Empresa Brasil de Comunicação.

Pretende-se iniciar a narrativa com os registros acerca da criação da EBC (fase 1) e, ato contínuo, a pretensão será registrar os impactos da Lei das estatais no ano de 2016 (fase 2).

As duas primeiras fases estão extremamente relacionadas aos arranjos normativos que influenciaram na forma de contratar da EBC. Trazendo registros sobre a estruturação da empresa e o como o campo jurídico correlato e os novos arranjos normativos influenciaram na governança relacionada às contratações.

A terceira fase delinea a motivação para a criação da Central de Compras entre os anos de 2019 e 2020 (fase 3), descrevendo o arranjo institucional elaborado, os problemas enfrentados e quais as pretensões de solução.

As duas últimas fases, padronização dos expedientes e editais (fase 4 – 2019/2022) e aplicação de princípios de governança visando alcançar a excelência das compras (fase 5 e atual) tratam de apontamentos acerca dos arranjos operacionais que pretenderam a implementação da governança nas contratações e que atualmente estão sendo elaborados e aplicados.

Fase 1 – Da criação da EBC – 2008 - grandes compras iniciais

A criação da EBC foi inicialmente autorizada pela Medida Provisória nº 398, posteriormente convertida na Lei nº 11.652/2008¹²⁹. Sua efetiva criação ocorreu por intermédio

¹²⁹BRASIL. **Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm - Acesso em 04 de mai. 2022.

do Decreto nº 6.246/2007¹³⁰ que criou a empresa estatal e aprovou seu Estatuto Social, o qual foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 6.689/2008 e substituído recentemente pelo Decreto nº 10.810/2021¹³¹.

A EBC tem sua origem como corolário do art. 223¹³² da Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à complementariedade entre os sistemas público, privado e estatal.

O constituinte Artur da Távola, ao propor a referida complementariedade na Constituição Federal de 1988 esclareceu a necessidade do sistema tripartite, como já era feito em tantos outros países europeus, como o Reino Unido (BBC), argumentando que:

[...] o Brasil tem o sistema privado, e está precisando adotar, também, o sistema público. Razão pela qual a proposta, aqui, refere-se a que as concessões sejam dadas numa complementariedade tripartite: concessão ao sistema privado que possui dinâmica própria, que atua, com muita eficácia, no setor de entretenimento, que é um acicate ao desenvolvimento econômico, que é campo adequado para a publicidade, para o desenvolvimento da economia que advém da aceleração do consumo, que atende à população nas suas necessidades de lazer, que consulta, constantemente, o mercado, para elaboração dos seus produtos. Eu acho que a iniciativa privada tem um papel fundamental nas comunicações. Não tem direito ao papel monopolista, como ocorre, hoje, no Brasil. Cabe-lhes ter o seu espaço preservado, até porque o Brasil realiza uma televisão de qualidade. **Do outro lado, o Estado, que deve continuar a merecer um tipo de concessão, porque cabe ao Estado uma série de tarefas que não podem ser realizadas no campo da comunicação, pela iniciativa privada, até porque não são rentáveis, e que são, também, fundamentais: o auxílio a programas de ensino, a inserção nos currículos escolares, a complementação no tocante à matéria de natureza educativa e cultural à organização de cursos de intercâmbio universitário, enfim, um sem número de atividades que cabem ao Estado na área da comunicação,** e, juntamente com esses dois sistemas, a oferta de um sistema de comunicação. Trata-se de um sistema organizado por instituições da sociedade e que funciona independente do Estado e do capital. (grifo nosso)¹³³

¹³⁰ BRASIL. **Decreto 6.246 de 24 de outubro de 2007.** Cria a Empresa Brasil de Comunicação - EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6246.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.246%2C%20DE%2024,que%20lhe%20confere%20o%20art. - Acesso em 04/05/2022

¹³¹ BRASIL. **Decreto nº 10.810, de 27 de setembro de 2021.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília, 2021. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/decreto/d10810.htm>- Acesso em 04 mai. 2023.

¹³² Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, **observado o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal.** (grifo nosso)

¹³³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da primeira reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Diário da Assembleia Nacional Constituinte Disponível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8_Comissao_Da_Familia,_Da_Educacao,_Cultura_E_Esporte.pdf - Acesso em 05 nov. 2022.

Após a promulgação da Constituição, já com a inclusão do capítulo referente à Comunicação Social dentro do formato defendido pelo Deputado Constituinte Távola, houve um debate acerca de como materializar essa complementariedade. Contudo, apenas no decorrer do 1º Fórum Nacional de TV Públicas ocorrido em Brasília no ano de 2007 foi materializada a necessidade de uma TV Pública, democrática e apartidária no Brasil. Os registros deram origem à “Carta de Brasília”¹³⁴, do ano de 2007, elaborada por vários setores da sociedade civil.

Assim, em 2008, após um Grupo de Trabalho direcionado para elaborar modelos e alternativas para essa demanda, foi publicada a Lei nº 11.652/2008 que registrou os princípios a serem observados pela EBC, como, por exemplo, a promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo e a atualização e a modernização tecnológica dos equipamentos de produção e transmissão.

Para dar conta da implantação e gestão de um sistema público de radiodifusão e comunicação, com essas características, a EBC assumiu, como suas homólogas em outros países, características muito peculiares, relacionadas com a independência editorial e a porosidade para receber influência direta da sociedade¹³⁵

[...]

A Medida Provisória 398 não criou a TV Pública. Criou a EBC, empresa-mãe do Sistema Público de Comunicação e Radiodifusão que lhe caberia implantar e gerir. Rádios e outros serviços já existiam, mas a TV Pública teria que ser criada. O debate se deu em torno dela, de sua criação. Mas a EBC seria algo maior. Sua tarefa seria implantar o sistema previsto na Constituição, destinado a garantir uma exploração mais democrática do espectro e a oferta mais pluralista de conteúdos à população.¹³⁶

Sendo ainda importante registrar que:

Para viabilizar a EBC e o Sistema Público de Radiodifusão, o Governo Federal abdicou da empresa que lhe dava apoio na comunicação governamental, a Radiobrás. A lacuna foi suprida com a entrega de uma dupla missão à EBC. [...] A lei prevê ainda à EBC a prestação de serviços de veiculação de publicidade legal em outros veículos de comunicação para todos os órgãos públicos federais mediante remuneração¹³⁷

Para o alcance da missão dada à EBC se fez necessário um grande investimento de proporções nunca vistas por sua antecessora. Todo o parque tecnológico de suporte precisaria ser contabilizado e, como se concretizou posteriormente, atualizado.

¹³⁴ CARTA, DE BRASÍLIA. Manifesto pela TV Pública independente e democrática. **I Fórum Nacional de TVs Públicas. Brasília**, v. 11, 2007.

¹³⁵ 4 ANOS DE UM IDEAL DEMOCRÁTICO. 2007-2011. TV Brasil/ EBC, p. 36. Disponível em <https://issuu.com/tvbrasil/docs/ebc4anos> - Acesso em 12 fev. 2023

¹³⁶ *Idem*, p. 51.

¹³⁷ *Idem*, p. 129.

Antes mesmo da estreia da TV Brasil, um estudo da Fundação Getúlio Vargas inventariou o parque de produção e de transmissão das emissoras de rádio e TV que seriam reunidas sob a gestão da empresa que seria criada, a EBC. Este inventário apontou a necessidade de um ambicioso plano de reequipamento, ampliação e modernização da infraestrutura existente. Ela era insuficiente para o novo projeto e estava ultrapassada, tecnologicamente, até para o sistema analógico. O recomendável, então, era planejar a aquisição de novos equipamentos digitais, assegurando atualidade e competitividade à futura TV Pública, bem como aos demais veículos que seriam geridos pela nova empresa.¹³⁸

Diante de tantas missões, funções e objetivos, para alcançar as metas almejadas, a EBC precisaria executar grandes contratações, visando a modernização e complementação do parque tecnológico existente.

Um comparativo perante os orçamentos dos dois anos prévios à criação da EBC e dos dois anos posteriores à criação da EBC permite verificar a vultuosidade dos investimentos feitos. A meta de equipar e modernizar para que a comunicação pública chegasse em todos os cantos do Brasil perpassava pelo setor de compras públicas, pois como já dito nos capítulos anteriores, as compras públicas são instrumento para alcance das políticas públicas.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 2006 A 2010												R\$ Mi	
RADIOBRÁS E EBC													
Grupo de Despesas	RADIOBRÁS						EBC						
	2006		2007		2008		2008		2009		2010		
	Liberado	Executado	Liberado	Executado	Liberado	Executado	Liberado	Executado	Liberado	Executado	Liberado	Executado	
Investimentos	5.760	5.714	17.789	17.280	29	29	121.971	121.970	95.217	95.216	105.855	98.993	
Outras Despesas de Custeio	34.832	32.988	37.130	35.725	18.456	18.456	65.956	64.029	160.375	153.947	194.213	190.724	
Total	40.592	38.702	54.919	53.005	18.485	18.485	187.926	185.999	255.592	249.163	300.068	289.717	

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas de 2006 à 2010.

Nota:

No exercício de 2010 está incluso destaque concedido e desconsiderado destaque recebido.

Fonte Tabela: Relatório de Execução Orçamentária EBC – 2006 e 2010

Consoante é possível observar nos dados referentes à rubrica de “investimentos” os valores da antiga Radiobrás perfaziam no ano de 2006 o montante de R\$ 5.760.000,00 (cinco milhões e setecentos e sessenta mil reais), enquanto a EBC, em seu primeiro ano de criação recebeu o montante de R\$ 121.971.000,00 (cento e vinte e um milhões de reais e novecentos e setenta e um mil reais), ou seja, valores superiores a vinte vezes ao montante recebido pela Radiobrás.

Paralelamente, ocorreu processo seletivo para contratação de empregados temporários, o qual exigiu conhecimentos e experiência prévios como requisito de admissão, mormente

¹³⁸ 4 ANOS DE UM IDEAL DEMOCRÁTICO. 2007-2011. TV Brasil/ EBC, p. 137. Disponível em <https://issuu.com/tvbrasil/docs/ebc4anos> - Acesso em 12 fev. 2023.

considerando o tamanho da missão que estava para acontecer. Composta por empregados concursados de quadro permanente e por empregados temporários foi montada uma equipe “Força-tarefa” para que se alcançasse o propósito. Foram feitas compras de volume e monta não vistas pela antecessora, a Radiobrás, sempre visando o alcance da política pública em foco: a comunicação pública.

Após o primeiro momento, o qual esteve focado na estruturação da empresa, foi chegada a hora de conseguir a manutenção do até então adquirido/contratado, bem como na manutenção da própria casa em si, com as contratações meio (vigilância, limpeza e outras do cotidiano) e as contratações finalísticas (produções, apresentadores e programas).

Em 2011 e 2013, foram feitos os primeiros concursos públicos para preencher as lacunas de mão de obra existentes, inclusive visando a substituição dos empregados temporários.

Ato contínuo, em 2015, com um corpo de funcionários próprio, foi dado início à organização interna de forma sistemática para a consolidação e criação de um “Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações”, elaborado pela Secretaria Executiva da EBC – SECEX.

O principal objetivo do arranjo institucional era “analisar o diagnóstico e o mapeamento do processo de aquisição e contratação visando a redução do retrabalho e o tempo de contratação para construção de melhorias para o processo”¹³⁹, pois o Plano estratégico da EBC exigia um aprimoramento dos arranjos operacionais do processo de aquisição e contratação com foco na diminuição do tempo de execução, na redução de retrabalhos para otimização, padronização do processo e dos instrumentos utilizados.

Assim, consoante Nota Técnica do “Projeto de Melhoria do Processo de Aquisições e Contratações” elaborado pela Gerência de Desenvolvimento Organizacional da Secretaria Executiva da EBC, o principal objetivo do projeto foi a análise do diagnóstico e a confecção do mapeamento do processo de aquisição e contratação visando a redução do retrabalho e o tempo de contratação para construção de melhorias para o processo.

Foram definidas 5 (cinco) etapas, interligadas e complementares, que direcionaram o projeto retromencionado.

¹³⁹ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 03. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

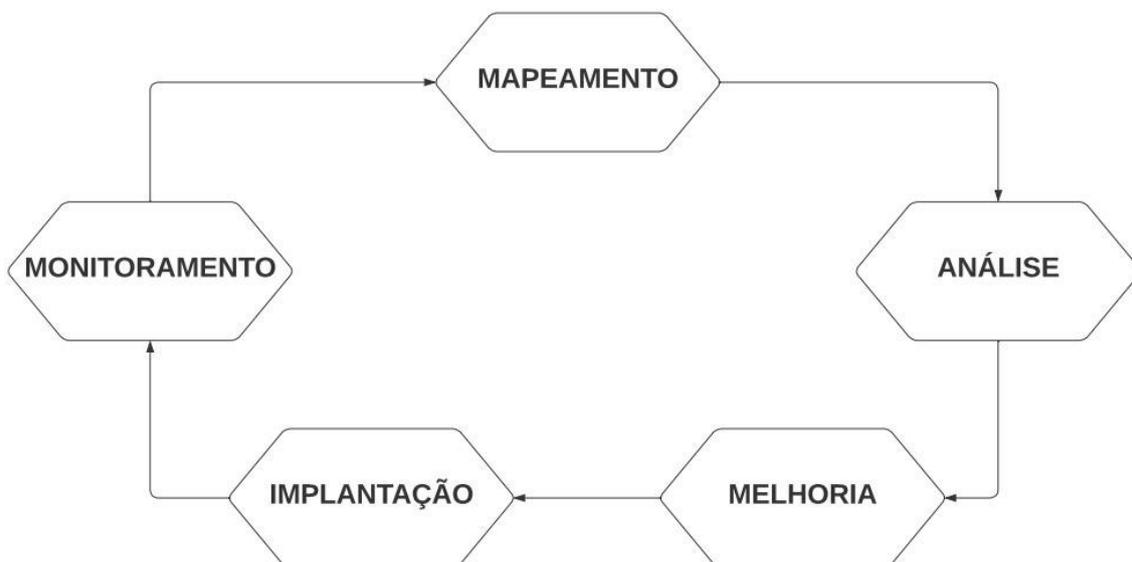


Figura 1 - Fonte: p. 5 da Nota Técnica do Projeto de Melhoria do Processo e Aquisição e Contratações

Na primeira fase, qual seja, o *mapeamento*, “a sequência de atividades é documentada, incluindo o desenho do trabalho realizado, em que tempo, em qual local, por quais atores de processo e utilizando qual metodologia, bem como, o desenho de quais atividades são realizadas, como o detalhamento das atividades são executadas.”

A fase *análise* teve por escopo a compreensão da lógica aplicada ao processo, bem como a reflexão sobre o atendimento dos objetivos da organização dentro do ambiente atual de negócios, sendo também a fase responsável por elencar os problemas do processo e as possíveis soluções ou melhorias.

A fase *melhoria* trouxe definições do que a organização esperava por resultado efetivo do processo tendo por diretriz a “otimização dos processos por meio do redesenho ou da transformação radical do processo, da implementação de melhorias incrementais ou apenas da solução dos problemas levantados”¹⁴⁰. Na fase *melhoria* ainda há a pretensão de que “as métricas e os controles gerenciais apropriados sejam implementados para medição de desempenho e conformidade”.

A fase *implementação* tem sua origem na fase *melhoria*, pois nessa última são desenhados os novos formatos pretendidos visando o alcance dos resultados, como, por exemplo, “definição de técnicas de gerenciamento de mudança que garantem suporte aos

¹⁴⁰ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 6. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

colaboradores quanto ao novo processo, identificação dos sistemas existentes que serão impactados pelo novo processo, incluindo como a mudança nesses sistemas será realizada”.

Por fim, a fase *Monitoramento* teve como chave as informações acerca do resultado dos processos redesenhados ao longo do projeto, permitindo assim avaliar os alcances das metas

No decorrer do “projeto de melhoria do processo de aquisição e contratações” também houve estudos sobre a possível reelaboração de arranjos institucionais, como a forma de abordagem para cada um dos departamentos, a definição dos papéis organizacionais, as ferramentas e os produtos da modelagem.

Ao diagnosticar a situação daquele momento, ano de 2015, verificou-se que no que tange ao tempo, o subprocesso “Processo de Aquisição e Contratação” que “envolvem licitações levam em média 225 dias e aqueles realizados de forma direta duram cerca de 51 dias”. Ainda registrou que “do total de aquisições e contratações realizadas, 49% das diretas e 100% das que passaram por licitação apresentaram retrabalho”¹⁴¹.

Impende registrar que os processos visando compras de material de consumo por intermédio de licitação duravam em média 262 (duzentos e sessenta e dois) dias, enquanto a compra de material permanente possuía prazo inferior em 50 (cinquenta) dias, ou seja, perfazia em torno de 212 (duzentos e doze) dias.¹⁴²

Cabe registrar o fluxo do arranjo operacional desenhado naquele momento: “O processo apresentava basicamente seis etapas: 1) Elaboração da demanda; 2) Análise administrativa; 3) Análise financeira; 4) Realização do certame licitatório (quando houver); 5) Análise jurídica e 6) Celebração do contrato (quando houver)”¹⁴³. Diagnosticando ainda que internamente havia carência de modelos, métodos e padrões normatizados¹⁴⁴

Ainda foi diagnosticado que:

O processo apresenta um tempo de tramitação excessivo devido ao alto índice de retrabalho, à extrema verticalização das decisões e ao excesso de instância. Neste contexto, considera-se retrabalho as revisões e reanálises dentro de uma mesma área ou em outras áreas que interagem no processo e

¹⁴¹ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 17. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

¹⁴² Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 19. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

¹⁴³ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 27. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

¹⁴⁴ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 27. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

diversas interações com o cliente para correção de erros ou falhas (grifo nosso)¹⁴⁵

Por fim, foram feitas diversas recomendações de melhoria como registro de competências, segregação de funções e ações para evitar os retrabalhos, responsáveis por 30% do tempo gasto no procedimento.

Fase 2 – 2016 – Lei das estatais – impacto

Em 30 de junho de 2016 foi publicada a Lei nº 13.303, a qual dispôs sobre o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedade de economia mista, disciplinando, em seu Título II, os procedimentos para contratação.

Inobstante toda a expectativa, não houve uma grande alteração da lógica licitatória anteriormente adotada pela Lei Geral de Licitações. Contudo, apesar de não constante do Título de Contratações, a governança é pauta consolidada na Lei das Estatais em outros tópicos, sendo um tema que vinha há tempos sendo debatido no âmbito das contratações sob a égide da antiga Lei Geral de Licitação, Lei nº 8.666/1993.

O art. 6º, da Lei nº 13.303/2016, afirma que:

o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei. (grifo nosso)

Entre as diretrizes do Título “Contratações” que, aparentemente, são corolário dessa governança, podemos citar novos arranjos operacionais, tais como a **padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas**.

Após a Lei das Estatais passou a existir uma preocupação contínua com o tema Governança. Vários mecanismos foram criados com o objetivo de que as corporações implementem a aplicação das diretrizes estabelecidas.

Evidentemente, a intenção da Lei nº 13.303/2016 foi elevar o nível de transparência e controle, bem como do gerenciamento dos riscos.

¹⁴⁵ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações, p. 28. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

Ou seja, a norma, propriamente dita, trata apenas dos procedimentos diretamente ligados à instituição, como as questões da política de acesso a informações e a política de transações com partes relacionadas, todavia, a governança como um todo afetou os arranjos das compras efetuadas pelas estatais.

Desta forma, a EBC passou a estudar diversas formas de otimizar as contratações públicas, aplicando os princípios de governança e iniciando estudos para organização de uma área especializada em compras, assim como iniciando os estudos para começar a padronização de instrumentos convocatórios e de expedientes para instrução processual.

Fase 3 – 2019/2020 – Criação da Central de Compras

Em 2019, diante do “Projeto 098 – Aprimoramento do Processo de Contratação”¹⁴⁶, constante do plano de ação da EBC, foram elencadas diversas atividades visando identificar os gargalos e retrabalhos nos macroprocessos de contratação, assim como medir o tempo de tramitação dos processos de contratação por licitação e implementar ações para redução do prazo de tramitação dos processos, bem como monitorar a execução das ações, adotando medidas preventivas ou corretivas para o alcance dos objetivos¹⁴⁷.

Assim, o Relatório Anual Final – EBC – 2019 – emitido pela Gerência de Planejamento e Avaliação – Gerência Executiva de Gestão Estratégica – Secretaria Executiva passa a tratar da criação da Central de Compras. Vejamos:

Outra ação relevante diz respeito ao aprimoramento do processo de aquisições e contratação de serviços na Empresa. Trata-se da Central de Compras da EBC – CCOMP, que tem por objetivo desenvolver, propor e implementar modelos e procedimentos padrões para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços, de forma célere e com qualidade. A padronização dos itens demandados, de modelos de termo de referência, de projeto básico, de editais e de contrato, todos com o aval de parecer referencial da Consultoria Jurídica, permitirão imprimir ganhos financeiros e de qualidade e permitirá, ainda, que as áreas finalísticas da EBC obtenham mais disponibilidade de tempo para focarem no seu negócio. A Central tem previsão de efetivação e início de suas atividades em fevereiro de 2020.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Inserido no Plano de Ação da EBC. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

¹⁴⁷ Arquivo: GEAQC 2020 – 1º trimestre - CENTRAL DE COMPRAS. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

¹⁴⁸ RELATÓRIO ANUAL FINAL DIREX 06/03/2020, p. 22 – Disponível em: [Relatório ANUAL-FINAL-DIREX-6-3-2020.pdf](#) - Acesso em 10 de dez. 2022.

Ainda, o Relatório de Monitoramento do Plano de Trabalho – EBC – 2019 – registra a importância da criação da Central de Compras:

A redução do tempo de aquisições e contratações e o aumento da eficiência na gestão dos recursos foi outra ação que propiciou o aprimoramento das atividades gerenciais da Empresa. Com esse intuito, está sendo implementada a Central de Compras da EBC – CCOMP, com panorama de efetivação e início de suas atividades no segundo semestre de 2019. O Plano de Melhorias do processo de aquisições e contratações, aprovado em dezembro/2018, sofrerá ajustes para adequação às diretrizes da CCOMP. O projeto CCOMP tem por objetivo desenvolver, propor e implementar modelos e procedimentos padrões para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços, de forma célere e com qualidade. A Central de Compras funcionará como um “filtro qualificado” da demanda de toda EBC e possibilitará a geração de eficiência operacional nas ações de compras públicas, além de otimização do seu planejamento. Do mesmo modo, a padronização dos itens demandados, de modelos de termo de referência, de projeto básico, de editais e de contrato, todos com o aval de parecer referencial da Consultoria Jurídica, visam à atuação estratégica das compras e imprime ganhos financeiros de qualidade, permitindo, ainda, que as áreas finalísticas da EBC obtenham maior disponibilidade de tempo para focarem no seu negócio¹⁴⁹

Diante disso, após ser pautado junto aos órgãos máximos da empresa, houve a remodelagem da área afeta às contratações, com redesenho do arranjo institucional objetivando o alcance de eficiência e eficácia das contratações necessárias à EBC.

Além disso, em 2019, como ato de governança das contratações, a empresa passou a adotar medidas para subsidiar a elaboração de calendário de compras logo em seguida à aprovação final do Plano de Trabalho o que possibilita o conhecimento de todas as ações previstas¹⁵⁰. Tal plano tem por principal objetivo o planejamento das contratações para o exercício seguinte, o que tem viabilizado compras mais maduras.

Fase 4 – 2019/2022 – Padronização dos expedientes e editais

Assim, também em 2019, nos autos do Processo nº 1603/2019, com manifestação jurídica materializada no bojo do Parecer Jurídico de Mérito nº 282/2019/CONJU/EBC, datado de 20 de setembro de 2019, o primeiro grupo de editais padronizados foi elaborado como um trabalho conjunto entre a área administrativa e a área jurídica.

¹⁴⁹ Relatório Monitoramento do Plano de Trabalho – 1º semestre de 2019, p. 23 – Disponível em - [01 - Relatório de Monitoramento - 1º SEMESTRE-APROVADO DIREX DE 12-09- Nº 68-20-09.pdf](#) - Acesso em 10 nov. 2023.

¹⁵⁰ GEA - Monitoramento 2019 - Primeiro Trimestre – Aba “Aquisições”. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

Passado algum tempo, evidenciou-se a necessidade de revisão desses editais considerando a maturidade adquirida ao longo do tempo e a alteração de diversos normativos correlatos às contratações públicas, como por exemplo, a revogação do Decreto nº 5.450/2005 perante a publicação do Decreto nº 10.024/2019.

Ademais, após a padronização original dos instrumentos convocatórios foi constatada a necessidade de outros arranjos operacionais, entre eles, a padronização dos artefatos que compõem a instrução processual, como ato de governança nas contratações.

Destarte, no ano de 2022, diante da necessidade de padronização da rotina instrutória da fase de planejamento da contratação, dos modelos de documentos e artefatos, e considerando as condicionantes e recomendações reiteradas nos últimos pareceres, foi autuado o Processo nº 0778/2022 com o objetivo de alcançar a melhoria da fase de planejamento das contratações, mediante a padronização de documentos e artefatos e a aprovação de minutas de editais para aquisições.

Por não se tratar de análise referencial, permaneceu existente a necessidade de submissão das contratações quanto aos casos concretos à Consultoria Jurídica da EBC, mas trazendo um maior conforto aos atores demandantes envolvidos, haja vista a existência de artefatos e de explicações de como devem ser preenchidos cada um dos campos, que registram os novos arranjos operacionais.

Como metodologia de trabalho foram feitas reuniões visando o aperfeiçoamento dos pontos críticos em conjunto pela área administrativa e pela área jurídica para possibilitar um denominador comum acerca dos novos arranjos necessários, que preenchesse o máximo de pressupostos possíveis diante da necessidade de alteração do paradigma advinda das novas diretrizes de governança, frutos dos arranjos institucionais e normativos ora existentes.

Fase 5 – atual – aplicação de princípios de governança visando alcançar a excelência das compras

No momento atual, verifica-se a necessidade de consolidação de modelo adequado para a instrução processual, visando a uniformização e, por consequência, a diminuição da possibilidade de questionamentos, bem como o respeito às diretrizes de governança das contratações públicas federais, consoante art. 5º, incisos I e II, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

Ademais, tem se consolidado o posicionamento de que o assessoramento jurídico compõe a segunda linha de defesa quanto à Governança das contratações¹⁵¹, com o objetivo de apoiar os demais departamentos, subsidiando, sempre que possível, de instrumentos e fundamentos que auxiliem o processo.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica, como ator do campo jurídico, ao chancelar as ações¹⁵², tem investido em ações preventivas com o objetivo de robustecer os diversos mecanismos relacionados às contratações, permitindo que o Direito exerça um dos papéis defendidos por Coutinho¹⁵³, qual seja, o de componente do arranjo institucional, havendo um esforço para que ocorra a implementação da governança, através da articulação dos mais diversos atores.

Cabe registrar que os arranjos normativos, institucionais e operacionais atualmente propostos visam à melhoria dos atos adotados pela empresa, mediante a padronização de documentos e ritos. Pretendendo a elaboração de diversos ciclos de aperfeiçoamento, iniciando pelas contratações mais simples, quais sejam, as contratações de aquisições de bens, e procedendo, em seguida, aos encaminhamentos para as contratações de serviços simples e serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, sem que se olvide também das contratações de obras e serviços de engenharia e das contratações de tecnologia da informação, as quais possuem peculiaridades e instrução processual própria e detalhada.

No ano de 2022, consoante afirmado no Documento de Formalização da Demanda da EBC, uma contratação durou em média 120 (cento e vinte) dias, prazo aproximadamente 100 (cem) dias menor que o prazo contabilizado no ano de 2008¹⁵⁴, a intenção é diminuir o tempo gasto aumentando a qualidade dos documentos apresentados tendo em vista o apoio elaborado nos artefatos que contém padronização ou guia auxiliar para preenchimento.

Por fim, merece destaque o trabalho cotidiano que vem sendo feito com a intenção de aperfeiçoamento das contratações públicas, o qual terá por diretrizes arranjos institucionais e operacionais nos micros processos de contratação e nos macroprocessos de contratação, com o

¹⁵¹ Art. 162, inciso II, da Lei nº 14.133/2021

¹⁵² BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022. p. 11

¹⁵³ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013

¹⁵⁴ Nota Técnica I – Projeto de Melhoria do Processo de Aquisição e Contratações. Documento Interno da EBC, disponível ao acesso público.

posicionamento dos atores e com a inserção de novos procedimentos/artefatos visando à governança.

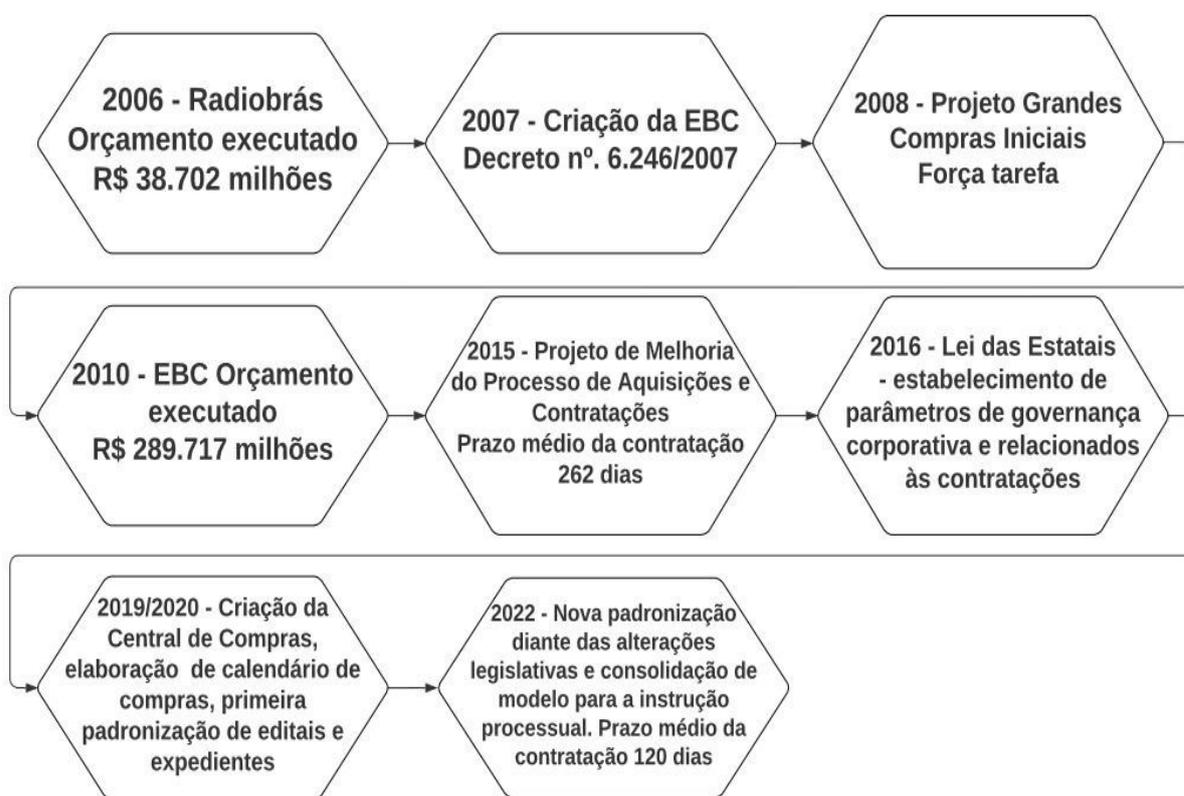


Figura 2 – Linha do tempo dos marcos nas contratações públicas no cenário da EBC
Fonte: elaboração própria

4.1. Coleta de dados e procedimentos de análise

Para coleta de dados, houve a busca de processos na EBC acerca de contratações de objetos idênticos e/ou similares que tenham ocorrido em diferentes momentos do processo de alteração da logística de governança das contratações.

Para cada par de processos referentes a objetos aproximados serão feitos destaques tais como artefatos utilizados para a instrução processual, prazo para contratação, bem como reflexão sobre o objeto a ser contratado.

Considerando que a EBC foi fundada em 2008, a pretensão é utilizar processos da primeira metade dos 15 anos da EBC – fase 1 do processo de governança da EBC - para demonstrar como foi a lógica inicial das contratações e, em contraponto, já com a aplicação da maioria dos instrumentos de governança, apresentar um processo da segunda metade da época EBC como demonstração da mudança dos procedimentos adotados para as contratações, momento que coincide com as fases 2 e seguintes do processo histórico narrado sobre a EBC.

O objetivo com isso é averiguar dados que demonstrem a existência de correlação entre os arranjos operacionais advindos das diretrizes de governança e a eficiência do procedimento contratual.

Como primeiro caso narrado, serão expostos dados referentes ao processo 0481/2014 cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com o fornecimento de peças genuínas para os veículos de propriedade da EBC, e ao processo 0312/2021 cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota para manutenção preventiva e corretiva automotiva.

Inicialmente, impende registrar que, não obstante não serem idênticos, os objetos são extremamente similares, sendo possível afirmar que a contratação mais recente se refere a uma nova forma de pensar a manutenção de veículos. Tal mudança se deve ao amadurecimento vindo dos arranjos correlacionados ao Estudo Técnico Preliminar no qual é estabelecido de forma clara a demanda, para apenas posteriormente se pensar na melhor solução, evitando o caminho inverso no qual se estabelecia inicialmente a solução sem pensar nas diversas possibilidades existentes para a demanda.

Após autuação do processo 0481/2014, constando como documento inaugural a Requisição de Materiais e Serviços acompanhada do Termo de Referência, foi anexada a pesquisa de mercado com fornecedores. Ato contínuo, os autos foram encaminhados para a prévia autorização da despesa e, em seguida, elaboração do Edital, sendo, posteriormente, os autos encaminhados para a análise da Consultoria Jurídica, à época denominada Procuradoria Jurídica.

Como primeira manifestação, a Consultoria Jurídica emitiu despacho de saneamento solicitando providências complementares à instrução processual, bem como apontando reflexões acerca da possibilidade de utilização da política de fomento às pequenas e microempresas e dos requisitos de habilitação exigidos. Após certo tempo, os autos retornaram à Consultoria Jurídica para nova análise considerando as devidas alterações no Edital e emissão de expediente elucidativo aos questionamentos. Previamente à emissão do Parecer Jurídico, houve o retorno dos autos mais uma vez para a área administrativa, visando complemento quanto à questão orçamentária. Dessa forma, houve a emissão de Parecer Jurídico de Mérito a favor da oposição de vistos no edital, tendo sido o contrato assinado em setembro de 2014.

Percebe-se que em 2014, mesmo com a existência da exigência de diversos artefatos de governança, consoante descrito no capítulo anterior dessa dissertação, a instrução processual basicamente se limitava ao Documento inaugural, Termo de Referência e pesquisa de preços apenas com fornecedores. Os encaminhamentos à análise jurídica com posteriores devoluções para a área administrativa visando complementações eram frequentes e frutos da ausência de amadurecimento prévio do objeto a ser contratado. Exemplo claro é que, somente após o despacho que solicita reflexão aos gestores requisitantes, houve a manifestação acerca da impossibilidade de aplicação das prerrogativas de microempresas e empresas de pequeno porte, haja vista a necessidade de expertise exigida pela contratação e de restrições do mercado.

A contratação narrada demandou, entre a data de sua autuação e a assinatura do contrato, 240 (duzentos e quarenta) dias para conclusão.

Data	Ação
05/01/2014	Autuação. Instrução inicial: RMS eTR
25/04/2014	Despacho saneador emitido pela Consultoria Jurídica com pedido de complemento da instrução processual
14/05/2014	Retorno dos autos à Consultoria Jurídica para nova análise
23/07/2014	Emissão da análise jurídica de mérito
02/09/2014	Contrato assinado
240 dias	Prazo entre início do processo e contratação

Como contraponto, são importantes os registros do processo nº 0312/2021, o qual já é iniciado com documentação mais robusta, qual seja: Documento de Formalização da Demanda com indicação da Equipe de Planejamento da Contratação, acompanhada de Estudo Técnico Preliminar, Mapas de Riscos, Pesquisa de Preços ampla, Requisição de Material e Serviços, Termo de Referência e Edital, haja vista a existência de novos arranjos operacionais perante a Lei das Estatais e respectivo Regulamento de Compras. Com posterior Parecer Jurídico de Mérito e contrato assinado. Perfazendo um total de 121 (cento e vinte um) dias entre a autuação e a contratação, não obstante o maior número de expedientes produzidos, haja vista a maturação em conjunto da contratação, com produção de documentos por Equipe de Planejamento da Contratação, formatada perante o novo arranjo operacional de governança, composta por agentes de diversas competências que se somaram para o ganho de tempo e para que se evitasse o refazimento de expedientes de instrução processual.

Ainda, no Estudo Técnico Preliminar, elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, referente à contratação mais recente, percebe-se uma reflexão sobre as questões

de sustentabilidade, tendo sido inseridos requisitos ambientais e sociais anteriormente não refletidos na contratação.

26/01/2021	Autuação. Instrução Inicial: DFD, EPC, ETP, Mapa de riscos, RMS e TR. Ato contínuo, confecção do Edital
30/04/2021	Manifestação Jurídica favorável de mérito
27/05/2021	Contrato assinado
121 dias	Prazo entre início do processo e contratação

Ao fazermos uma comparação referente ao prazo, temos o seguinte quadro:

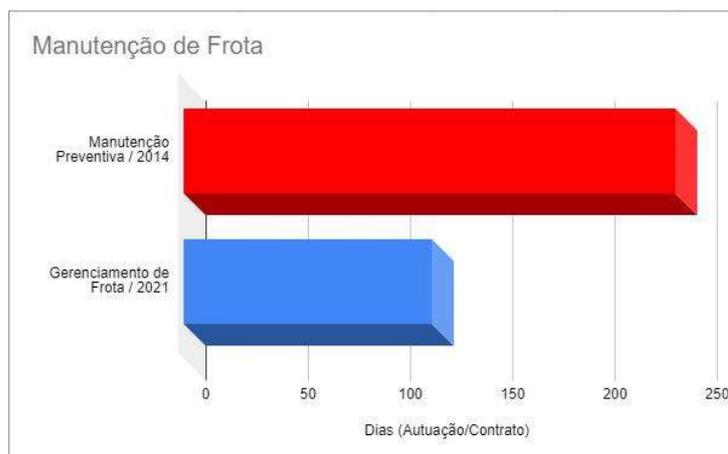


Tabela 1 – construção da autora

Como segundo par de processos, haverá a narrativa de outra contratação de grande valor para EBC, assim como para diversas outras entidades e órgãos, qual seja: a contratação que se refere à locomoção dos empregados e/ou de instrumentos de trabalho.

Assim, merece destaque que no ano de 2016, a EBC, por intermédio do processo nº 4002/2016, antes do advento da lei das estatais, foi iniciada a contratação que objetivava a “prestação dos serviços de locação de veículos para o transporte de empregado, bens e equipamentos visando suprir as necessidades da EBC”.

Os documentos inaugurais dessa contratação são a Requisição de Materiais e Serviços e o Termo de Referência. Após alguns meses de trâmite, a Coordenação de Compras e Contratações Administrativas, ao receber o processo efetua a primeira análise e solicita aprimoramentos na instrução processual, especialmente no que tange às planilhas de formação de custos e formação de preços.

Após a absorção das críticas, é apresentada a segunda versão do Termo de Referência e é feita nova pesquisa de preços, a qual acarreta a emissão da terceira versão do Termo de Referência, acompanhado de nova Requisição de Materiais e Serviços.

Todavia, são apresentados mais dois pedidos de reflexão, os quais dão origem a quarta e quinta versão do Termo de Referência, com encaminhamento posterior à Consultoria Jurídica e quase imediato pedido de devolução para correção antes da análise jurídica.

Tais trâmites evidenciam a falta de maturação da contratação em sua fase de planejamento e a necessidade de reflexão sobre o que é passível de aperfeiçoamento no arranjo operacional para que se evite esse tipo de falha.

Após a solicitação, a área administrativa emite a sexta versão do Termo de Referência.

Há o posterior encaminhamento para Parecer Jurídico, o qual conclui pela “possibilidade jurídica” do procedimento licitatório e posterior certame licitatório e celebração do contrato

O procedimento licitatório como um todo, desde o documento inaugural até a celebração do contrato perfez 449 (quatrocentos e quarenta e nove) dias.

27/01/2016	Autuação. Instrução inicial: RMS e TR
15/03/2016	A Coord. de Compras e Contratações Administrativas. efetua análise prévia e solicita complementos na instrução processual
24/04/2016	Segunda versão do Termo de Referência
maio/julho	Nova pesquisa de preços
27/07/2016	Terceira versão do Termo de Referência
09/08/2016	A Gerência de Licitações e Contrato indica a necessidade de nova análise em alguns pontos da instrução processual
24/08/2016	Quarta versão do Termo de Referência
31/08/2016	Gerência de Licitações e Contrato reitera a necessidade de nova análise em alguns pontos da instrução processual
23/09/2016	Quinta versão do Termo de Referência
31/10/2016	Encaminhamento dos autos para análise jurídica
07/11/2016	Gerência de Licitações solicita devolução e, em seguida, emite nova ressalva, haja vista um fato superveniente de regularização de uma das possíveis licitantes
08/11/2016	A área demandante emite nota técnica concordando com a alteração sugerida
06/01/2017	Sexta versão do Termo de Referência
06/03/2017	A análise jurídica que conclui pela “possibilidade jurídica” do procedimento licitatório
23/03/2017	Abertura da Licitação
20/04/2017	Celebração do Contrato
449 dias	Prazo entre início do processo e contratação

As idas e vindas para aperfeiçoamentos do documento basilar para contratação foram inúmeras e a percepção de retrabalho é evidente.

Ainda merece destaque a existência de outras contratações de idêntico objeto concomitantes a essa, pois enquanto essa visava atender a praça do Rio de Janeiro, havia outras para atender: São Paulo e Brasília.

Em 2019, já sob a lógica da Central de Compras da EBC, portanto, sob novo arranjo institucional, foi feita nova contratação para transporte, todavia, sem englobar o transporte de bens e equipamentos. O objeto do procedimento licitatório foi intitulado da seguinte forma: Contratação por demanda de empresa para a prestação de serviços de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre com o objetivo de viabilizar o deslocamento de empregados e colaboradores a serviço da EBC, no âmbito do Distrito Federal e entorno, Rio de Janeiro e São Paulo (modelo Taxi gov).

Ou seja, a contratação não englobava o objeto da anterior na íntegra, mas se percebia um novo modo de pensar a solução para a demanda, pois, sendo a demanda o deslocamento de pessoas, há uma solução que pode ser diferente e mais adequada, do que a solução para o deslocamento de bens e equipamentos.

Assim, a EBC passou a ter duas contratações de soluções diferentes para diferentes demandas, ou seja, para cada necessidade, uma solução refletida na forma das recomendações da Corte de Contas, com evidente influência dos arranjos institucionais e normativos.

O foco será dado ao deslocamento de pessoas, haja vista o momento histórico que trouxe uma mudança da forma de contratar como um todo, não só pela aplicação dos artefatos de governança relacionado às contratações, mas também pela mudança de cultura da Administração Pública como um todo.

Primeiramente é importante que seja feito o registro histórico da situação: em 2017, a Central de Compras do Ministério da Economia passou a repensar a forma de fazer o deslocamento dos seus servidores. Diante da expertise adquirida, a Central de Compras do Ministério da Economia passou a multiplicar o conhecimento¹⁵⁵, alterando o paradigma, haja vista os ganhos evidenciados tanto na gestão do contrato, como nos valores pagos.

Destarte, por intermédio do processo nº 1500/2019, a EBC iniciou a contratação citada, tendo por expediente inaugural o Documento de Formalização da Demanda, o qual veio acompanhado de farta documentação de modelos adotados em órgãos da esplanada para que servissem como bússola na contratação pretendida.

¹⁵⁵CENTRAL DE COMPRAS *In*: MINISTÉRIO ECONOMIA Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/taxigov> - Acesso em 07/09/2023

Em seguida, foram juntados o Estudo Técnico Preliminar e os Mapas de Riscos das três fases da contratação. Ato contínuo, a Requisição de Materiais e Serviços e o Termo de Referência foram anexados, seguidos da lista de verificação com a análise inicial.

Posteriormente, houve o encaminhamento à Consultoria Jurídica que, em sua primeira manifestação nos autos, solicita reflexões sobre alguns pontos e complementação da instrução processual para adequação à legalidade do certame.

Diante disso, é apresentada a segunda versão do Termo de Referência, após, há nova análise por intermédio da lista de verificação da fase interna e, em seguida, é emitido Parecer Jurídico de Mérito que afirma a “possibilidade jurídica da modalidade licitatória [...] desde que atendidas as condicionantes”.

Após a abertura do procedimento licitatório são celebrados os três contratos frutos da licitação, um para cada uma das localidades que deverão ser atendidas.

Todo o procedimento de contratação, incluindo a troca de informações do novo modelo cuja viabilidade e adequação à realidade da EBC foi feita no Estudo Técnico Preliminar, ao levantar as possíveis soluções, fez o total de 371 (trezentos e setenta e um) dias.

Por ter tido um longo intervalo para a conclusão, é importante registrar a alteração da logística da contratação, com a aplicação das reflexões afetas à Governança nas contratações, refletindo a necessidade e planejando a melhor forma de executar a solução.

Ainda, merece registro que o prazo, ainda que alto, foi inferior ao da contratação anterior, sob a égide da antiga forma de contratar.

Essa contratação materializa de forma mais robusta a alteração da cultura organizacional vivida pela Administração Pública. No momento em que a Esplanada dos Ministérios aplica novos arranjos organizacionais à contratação em tela e multiplica isso, produzindo um novo paradigma, é possível perceber a concretização dos arranjos normativos e institucionais existentes até aqui.

26/08/2019	Instrução Processual inicial: DFD e instrução processual relativa às novidades para o objeto pretendido
Agosto/2019	Estudo Técnico Preliminar e os Mapas de Riscos das três fases da contratação
02/09/2019	Requisição de Materiais e Serviços e o Termo de Referência
19/09/2019	Análise inicial via lista de verificação
21/11/2019	Primeira manifestação da Consultoria Jurídica solicitando complemento da instrução processual.
03/04/2020	Segunda versão do Termo de Referência

07/04/2020	Análise administrativa do TR por intermédio da lista de verificação
15/05/2020	Parecer Jurídico de Mérito que afirma a “possibilidade jurídica da modalidade licitatória [...] desde que atendidas as condicionantes”
17/06/2020	Abertura da licitação
31/08/2020	Celebração dos contratos
371 dias	Prazo entre início do processo e contratação

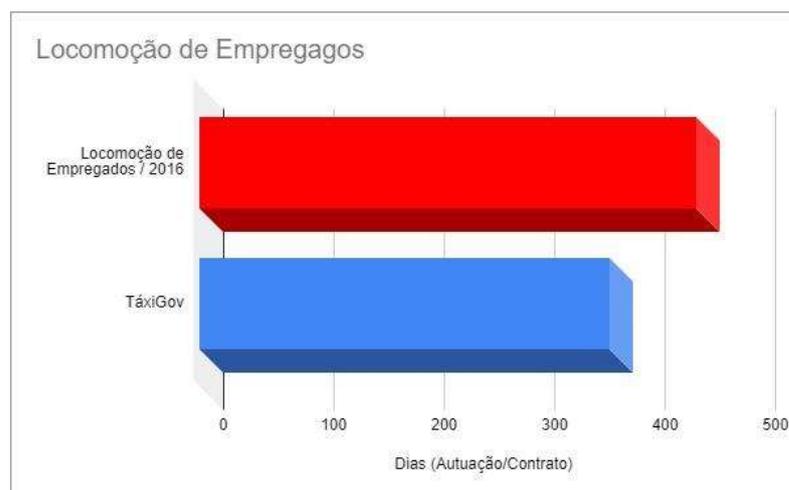


Tabela 2 – construção da autora

Como último caso a ser narrado, no ano de 2015, a Empresa Brasil de Comunicação decidiu elaborar procedimento licitatório visando a contratação de “empresa especializada para prestação dos serviços de copa, limpeza, asseio e conservação de bens móveis e imóveis, com o fornecimento de equipamentos em geral” para a cidade de São Paulo, por intermédio do processo nº 1182/2015, o qual foi autuado com a Requisição de Materiais e Serviços e Termo de Referência.

Após elaborada pesquisa de mercado e submetida a instrução processual inicial à Gerência Executiva de Administração e Logística, foram solicitados complementos e reflexões ao objeto inicial.

Assim, foi dada origem à segunda versão do Termo de Referência. Após retorno à Gerência Executiva de Administração e Logística, foi reiterado o pedido de complemento, em especial quanto à demonstração da formação de preço, o que causou a terceira versão do Termo de Referência.

Seguindo o fluxo processual, após novo crivo da citada Gerência, o processo foi encaminhado à Coordenação de Licitações, que previamente à elaboração do Edital redigiu

expediente propondo alterações diversas no Termo de Referência, o que foi submetido à área requisitante.

Após análise das sugestões, a área demandante elabora então a quarta versão do Termo de Referência e retorna os autos à Coordenação de Licitações. Ato contínuo, a Coordenação de Licitações elabora o Instrumento Convocatório e encaminha os autos para a análise jurídica.

A primeira manifestação da Consultoria Jurídica nos autos solicita esclarecimentos e complementações à instrução processual, que, por consequência, após análise da área demandante, resulta na quinta versão do Termo de Referência.

Os trâmites necessários são adotados. Os autos são encaminhados à área responsável pela licitação e, desta área, são encaminhados para nova análise jurídica, a qual reitera a necessidade de complementação da instrução processual, em especial acerca da unidade de medida eleita para o serviço, qual seja, posto de trabalho em preterição do metro quadrado.

Por fim, percebe-se o arquivamento deste processo, sem contextualização alguma, dando origem à uma contratação emergencial, haja vista a necessidade do serviço, e, em paralelo, a instauração de novo processo no ano de 2017 com idêntico objeto.

Assim, em 14/03/2017, foi instaurado o processo nº 5004/2017 para continuidade da contratação da prestação de serviços, acompanhado de Requisição de Materiais e Serviços e do Termo de Referência inaugural. Ato contínuo, consta a primeira manifestação jurídica nos autos, que é favorável a continuidade do certame.

Merece registro que diferentemente do processo anterior, a unidade de medida eleita para a contratação foi a metragem quadrada, consoante anteriormente defendido pela Consultoria Jurídica, seguindo a determinação da IN nº 02/2008/SLTI/MPOG.

Contudo, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, em seu exercício de ator externo com a chancela jurídica, e registrando a necessidade de reflexão sobre o novo arranjo normativo/institucional, encaminha pedido de diligência à EBC solicitando maiores esclarecimentos acerca do não atendimento na íntegra da supracitada instrução normativa informando que o parâmetro de produtividade estava destoando do padrão recomendado no expediente normativo.

Ainda, registrando que “o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1215/2009, recomendou que a Administração Federal Indireta, inclusive Empresas Estatais, também utilizassem o modelo de contratação editado pela SLTI/MPOG (IN 2/2008), pois contemplam fundamentos de ordem constitucional”.

Destarte, o certame licitatório teve sua abertura suspensa, tendo sido devidamente publicada no Diário Oficial da União, para que houvesse um estudo interno visando compreender melhor o determinado pela Auditoria Externa.

Por fim, incorporando a determinação do controle, foi juntada nova planilha de formação de preços e a segunda versão do Termo de Referência, e, em seguida, foi elaborada nova manifestação jurídica com vistas ao prosseguimento do feito que culminou na contratação celebrada.

Caso totalizemos apenas o último processo, o número de dias será de 252 (duzentos e cinquenta e dois) entre a autuação do processo e a celebração do contrato, mesmo tendo ocorrido diligência externa. Todavia, percebe-se que o segundo processo veio para dar continuidade ao iniciado em 30/03/2015, perfazendo, portanto, 967 (novecentos e sessenta e sete) dias e um total de sete versões de Termo de Referência.

Processo nº 1182/2015

30/03/2015	Instrução processual inicial: Autuação, RMS e TR
Abril/2015	A Gerência Executiva de Administração e Logística solicita complementos e reflexões acerca do objeto inicial
30/06/2015	Segunda versão do Termo de Referência
08/07/2015	A Gerência Executiva de Administração e Logística reitera pedido de complementos e reflexões acerca do objeto inicial
28/09/2015	Terceira versão do Termo de Referência
Out/2015	Coordenação de Licitações redige expediente propondo alterações diversas no Termo de Referência
16/11/2015	Quarta versão do Termo de Referência
04/02/2016	Primeira manifestação da Consultoria Jurídica nos autos, a qual solicita esclarecimentos e complementações à instrução processual
16/03/2016	Quinta versão do Termo de Referência
Abril/2016	Análise jurídica reiterando a necessidade de reflexão sobre a forma de mensuração do contrato
	Arquivamento do processo, sem contextualização

Processo nº 5004/2017

14/03/2017	Instrução processual inicial: Autuação, RMS e TR inaugural
04/05/2017	Primeira manifestação jurídica nos autos, a qual é favorável a continuidade do certame

15/05/2017	Diligência da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República para maiores esclarecimentos acerca do não atendimento na íntegra IN nº 02/2008/SLTI/MPOG – em especial parâmetro de produtividade.
04/08/2017	Nova planilha de formação de preços e a segunda versão do Termo de Referência
14/09/2017	Elaborada nova manifestação jurídica com vistas ao prosseguimento do feito
29/09/2017	Abertura do procedimento licitatório
21/11/2017	Contratação celebrada
252 dias	Prazo entre início do processo e contratação
967 dias	Percebe-se que o segundo processo veio para dar continuidade ao iniciado em 30/03/2015, perfazendo, portanto, 967 (novecentos e sessenta e sete) dias e um total de sete versões de Termo de Referência

No ano de 2022, sob a égide dos novos arranjos institucionais, ou seja, da adoção das instruções normativas como boas práticas e já manejando os artefatos relacionados à Governança das Contratações, é instaurado o procedimento licitatório – processo nº 0633/2022 – de objeto extremamente similar, visando a substituição do contrato anterior, pois, se iniciado em 2017, considerando o prazo máximo ordinário para prorrogações, em 2022 teria seu fim.

Destarte, foi juntado o Documento de Formalização da Demanda com breve narrativa acerca da necessidade e previsão das quantidades, seguido de Estudo Técnico Preliminar, indicando a decisão de que fosse utilizado o metro quadrado como unidade de medida da contratação, bem como respeitando os valores estabelecidos na Instrução Normativa que substituiu a IN nº 02/2008/SLTI/MPOG, qual seja, a IN nº 05/2017/SEGES/MPDG.

Em seguida, foram juntados os Mapas de Riscos relacionados às três fases da contratação. Um mês após, foi anexada a primeira versão do Termo de Referência, acompanhado dos mapas de riscos atualizados, consoante determinação da Instrução Normativa.

Ato contínuo, foi elaborada manifestação jurídica afirmando viável a contratação pretendida, a qual ocorreu após 137 (cento e trinta e sete) dias do primeiro artefato que visava a contratação.

07/07/2022	Instrução processual inicial: Documento de Formalização da Demanda
19/07/2022	Estudo Técnico Preliminar indicando a decisão de que fosse utilizada o metro quadrado como unidade de medida da contratação, bem como respeitando os valores estabelecidos na Instrução Normativa que substituiu a IN nº

	02/2008/SLTI/MPOG, qual seja, a IN n° 05/2017/SEGES/MPDG
19/07/2022	Mapas de Riscos relacionados às três fases da contratação
18/08/2022	Primeira versão do Termo de Referência, acompanhado dos mapas de riscos atualizados, consoante determinação da IN
19/10/2022	Elaborada manifestação jurídica afirmando viável a contratação pretendida
07/11/2022	Abertura do certame
21/11/2022	Celebração do contrato
137 dias	Entre o primeiro artefato que visava a contratação e a celebração do contrato.

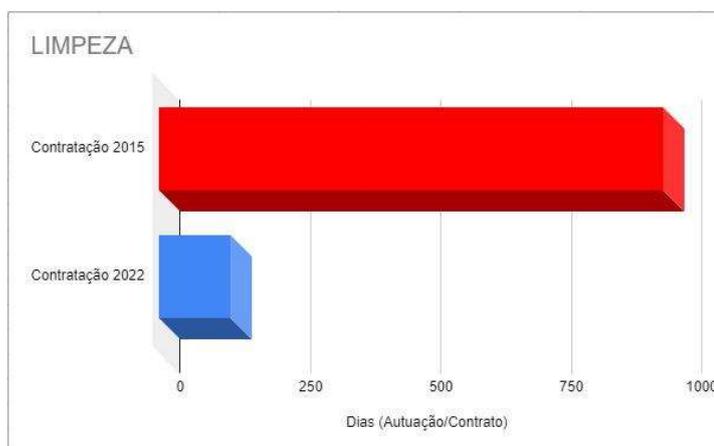


Tabela 3 – construção da autora

Com base na narrativa das fases vividas pelas contratações da EBC e nos processos explorados, é possível identificarmos uma alteração dos arranjos institucionais que impacta diretamente na Governança dessa empresa.

A falha no planejamento estava identificada há muito tempo. O posicionamento do ator normativo/institucional (Controle Externo) iniciou o movimento de alteração de paradigma na EBC, permitindo que os atores internos com o peso da chancela jurídica (Consultoria Jurídica e Auditoria) pudessem ser mais enfáticos nas observações e solicitações de complementações da instrução processual.

A alteração dos arranjos operacionais só foi possível diante da apresentação de novas capacidades estatais técnico-administrativas dos diversos atores envolvidos. Gomide e Pires lecionam que:

a relação entre a “governança” e “capacidades estatais” é aberta e indeterminada. Dependendo de quais atores estão envolvidos, como eles interagem e qual é a distribuição de papéis e funções entre eles, a governança pode ser associada com Estados mais capazes. Portanto, na análise dos

arranjos institucionais das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais¹⁵⁶

No caso concreto, fazendo um paralelo com o ensinamento acima registrado, podemos afirmar que a distribuição de papéis e funções entre os atores envolvidos, bem como sua forma de interação, pode ser determinante para o desenvolvimento das capacidades internas da instituição no que tange à missão relacionada às compras.

Percebemos outro ator que também passou a trazer imposições e aperfeiçoamentos às contratações, consoante narrado entre os processos, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, o que ajudou no processo de alteração do *modus operandi* das compras da EBC.

A alteração do campo normativo, com a edição de nova legislação e das Instruções Normativas que consolidaram o entendimento do Tribunal de Contas da União fortaleceu a mudança na forma de contratar, estabelecendo parâmetros cogentes a serem seguidos e, por consequência, alterando os arranjos institucionais e operacionais.

Impende ressaltar a importância dos atores internos da EBC na consolidação desse novo paradigma, pois havendo novos arranjos institucionais e normativos, é de fundamental importância que sejam apresentados e aplicados novos arranjos operacionais, o que podemos constatar que foi feito, diante dos casos apresentados.

A alteração da fase de planejamento da contratação trouxe por consequência a diminuição de prazos e a obtenção de contratações mais racionais visando o enfretamento da necessidade. Dessa forma, a EBC passou a ter a possibilidade de melhores contratações e, por esse motivo, de um maior alcance de seus objetivos.

Ainda, o planejamento das contratações impactou na reflexão das escolhas da empresa, permitindo foco no que realmente era necessário para o alcance das políticas públicas relacionadas à comunicação pública.

Corroborando com o argumentado até aqui, Squeff resumiu a situação exposta nas seguintes palavras:

As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. Ainda que as aquisições e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, é inegável que uma utilização mais

¹⁵⁶ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.. p. 126

articulada do potencial econômico desta demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento¹⁵⁷

Assim, fica claro que a Governança das e nas contratações resultou não só em processos mais céleres e focados, como também em maior possibilidade de alcance das políticas públicas pelas quais a EBC é responsável. Há ainda um longo caminho a ser percorrido na busca da Governança relacionada às contratações na empresa, contudo, é importante ter o registro da melhoria existente.

Pode se observar que a maior interação entre os arranjos operacionais criados diante dos novos arranjos normativos e institucionais impactou nos resultados das contratações. Os ganhos não se limitaram ao tempo demandado para a contratação, mas é perceptível que a alteração do paradigma quanto à definição do objeto fez com que houvesse maior reflexão sobre o que seria a melhor contratação.

Por vezes, o objeto contratado foi alterado, mas a demanda era a mesma. Esse fato é uma verdadeira mudança da cultura organizacional da EBC. Há atualmente a tentativa de reflexão sobre a melhor solução da demanda e a melhor forma de proceder essa contratação.

Entre as diversas perspectivas da EBC, as quais devem ser utilizadas nos seus processos internos, essa pesquisa trará os registros acerca da ampliação “do alcance da TV e da Rádio, por meio de estruturas próprias ou de afiliadas”¹⁵⁸. Para o alcance dessa perspectiva, é imprescindível que as capacidades estatais técnico-administrativas sejam cotidianamente aperfeiçoadas, o que pode ocorrer, como demonstrado nessa pesquisa, por intermédio de novos arranjos operacionais nos processos administrativos de contratação.

A governança relacionada às contratações, suas diretrizes e arranjos, impactam diretamente no alcance dos objetivos finalísticos da instituição.

Fato é que entre a primeira metade e a segunda metade do tempo de existência da EBC, houve o aperfeiçoamento do sistema interno de contratação. A lógica da instrução processual foi alterada, o novo campo normativo passou a ser aplicado e os arranjos operacionais novos trouxeram maior necessidade de reflexão para cada ação.

¹⁵⁷ SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro.** 2014. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/2/TD_1922_Sum%c3%a1rio_executivo.pdf - Acesso em 18/10/2023, p. 01

¹⁵⁸ PLANO ESTRATÉGICO. *In*: EBC. 2023. Disponível em <https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/plano-estrategico-da-ebc> - Acesso em 25/11/2023

Como se percebe na tabela abaixo, os processos iniciais não contavam com artefatos reflexivos. O documento inaugural da instrução processual sobre o qual toda a contratação ocorreria era o Projeto Básico ou o Termo de Referência, sem reflexões anteriores de área conexas, contando apenas com a expertise dos atores das áreas demandantes de forma isolada.

Processo	ETP	EPC	TR/PB	MR
0481/2014			X	
0312/2021	X	X	X	X
4002/2016			X	
1500/2019	X	X	X	X
1182/2015			X	
5004/2017			X	
0633/2022	X	X	X	X

Com a inserção dos novos instrumentos de governança nas contratações, constata-se a melhoria dos prazos.

Tal melhoria não vem isolada, com a diminuição dos prazos de cada um dos processos de contratação é possível ao mesmo número de servidores a prestação de um serviço mais amplo. Evitar retrabalhos e desperdício de tempo é ganho para a instituição.

Ao ser possível alcançar um maior número de contratações, é majorada a possibilidade de alcançar as políticas para as quais a instituição foi criada.

Para essa demonstração, nesse momento, será feito recorte quanto à RNCP – Rede Nacional de Comunicação Pública, pois quando de sua criação, a EBC recebeu entre diversas outras missões a de implantar a RNCP¹⁵⁹.

A implantação iniciou-se em 2010¹⁶⁰. Consoante sítio institucional da EBC, a RNCP, em maio de 2010, era “formada pelos veículos EBC, sete emissoras universitárias e 15 emissoras públicas estaduais”¹⁶¹.

¹⁵⁹ Lei de criação da EBC, Lei nº 11.625/2008, em seu artigo 8º, inciso III – estabelecer cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes, com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública.

¹⁶⁰ No dia 3 de maio de 2010, um ano e meio depois de sua criação, a EBC consegue cumprir o que manda a Lei: foi iniciada a transmissão simultânea da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP). – Disponível em <https://fpabramo.org.br/2010/05/10/enfim-uma-rede-publica-de-televisao-nasce-a-rncp/> - Acesso em 26/11/2023

¹⁶¹ VEICULOS. In: EBC. 2023 Disponível em <https://www.ebc.com.br/veiculos/rncp> - Acesso em 26/11/2023

Já no ano de 2022, podemos perceber o exponencial aumento do alcance, fruto do reforço dos parques tecnológicos e de diversas outras contratações que viabilizaram essa importante missão legal da EBC, as quais ocorreram via contratação pública. Vide o relatório de gestão de 2022:

A EBC também avançou na cobertura do sinal por meio da Rede Nacional de Comunicação Pública - RNCP. [...]. Com relação à RNCP/TV, **são 63 emissoras operando e transmitindo o sinal digital da TV Brasil em todas as regiões do País, presente em 26 capitais.** O fortalecimento das afiliadas, por meio de cessão de equipamentos de radiodifusão, apoio técnico e capacitações, tem proporcionado melhores condições para a retransmissão dos conteúdos e seguirá sendo foco em 2023.¹⁶²

Por óbvio, é necessário ainda que seja citada a implantação dos instrumentos de governança das contratações públicas na EBC, inexistentes ou incipientes na primeira metade de existência da EBC e hoje vigentes, os quais permitiram o foco para o alcance de seus objetivos:

	Plano Estratégico de Compras	PCA – Plano de Contratações Anual	Sustentabilidade	Gestão por Competência e Capacitação
Implantação na EBC	Ambos estão contidos no Planejamento Estratégico e Governança da EBC. “Cabe ressaltar que a primeira iniciativa de Planejamento Estratégico de Longo Prazo da EBC ocorreu em 2012” ¹⁶³ , o qual foi realinhado em 2017, com consolidação de novo modelo em 2018, que se alinha de forma mais próxima aos preceitos de governança atuais.		O Conselho de Administração da EBC aprovou, por meio da Deliberação CONSAD nº 32/2017, de 27/11/2017, a Política de Sustentabilidade Socioambiental – PO 900/03 ¹⁶⁴	Desde o início de sua existência, a EBC possui políticas de competência e capacitação dos empregados, oferta de bolsas específicas de estudo, bem como de treinamentos para o cotidiano dos trabalhos ¹⁶⁵ . Contudo, tais preceitos, ao longo dos anos foram sendo lapidados e inseridos, por exemplo, como requisito de avaliação funcional.

¹⁶² RELATÓRIO. In: EBC. 2023 Disponível em https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/relatorio_de_gestao_2022.versao_final.pdf - Acesso em 25/11/2023

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

No relatório de gestão de 2023, é atestado que o objetivo estratégico de “Ampliar o alcance da TV e Rádio, por meio da estrutura própria ou de afiliadas”, altamente relacionado à Governança das Contratações da EBC, por intermédio da “aquisição de equipamentos de transmissão de sinal da TV Brasil, de equipamentos para expansão do sinal de Rádio, bem como de infraestrutura para ambos, além de equipamentos para modernização do parque tecnológico”¹⁶⁶ foi alcançado, tendo sido dispendido o “valor aproximado de R\$ 12,23 milhões em investimento”¹⁶⁷.

Ou seja, a utilização da caixa de ferramentas, bem como das diretrizes gerais, dadas pela Governança relacionada às contratações tem sido de fundamental importância para o alcance da missão da EBC.

Os achados do trabalho de pesquisa permitem afirmar que diante das alterações dos arranjos normativos e institucionais ocorreu uma alteração dos arranjos operacionais, sem rupturas, a qual trouxe mudanças na forma procedimental das contratações, o que resultou em ganhos no que tange às entregas da Administração.

Possível ainda se afirmar que há hoje estabelecido um novo paradigma para o procedimento de contratações da EBC, o qual ainda está em fase de lapidação, mas que já possui dados suficientes para demonstrar a necessidade de aplicação da Governança nas e das contratações.

Os resultados obtidos nessa pesquisa não são passíveis de generalização, especialmente por se tratar de pesquisa com número pequeno de casos analisados e que foram selecionados por essa pesquisadora que já conhecia de forma superficial os impactos de cada um deles.

Todavia, tanto a estratégia aplicada bem como os dados registrados podem auxiliar na reflexão de outras instituições e da própria EBC sobre o tema.

Ainda, impende registrar a necessidade de aperfeiçoamento das diretrizes de Governança em diversas matérias da EBC, as quais serão mais bem detalhadas no tópico seguinte.

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ *Ibidem.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Importante repetir que compras públicas são políticas públicas de forma direta, como por intermédio da compra de bens que servirão ao atendimento dos interesses de parcela da sociedade e, também, são políticas públicas de forma indireta para o alcance da missão da instituição.

Assim, mesmo sem ter a consciência, os agentes públicos responsáveis pelas contratações do Estado são agentes responsáveis por políticas públicas.

A alteração nos arranjos operacionais proposta pelos atores do cotidiano diante do novo campo normativo é a resposta para as alterações normativas e institucionais ocorridas.

Tal alteração demonstra a mudança da cultura organizacional e a proposição de um novo paradigma para as contratações públicas, o qual fomenta capacidades estatais técnico-administrativas antes inexistentes e permitem o fomento das políticas públicas da instituição.

Portanto, a pesquisa aqui proposta nos auxilia na demonstração da importância da adoção de procedimento de governança em relação às contratações públicas, para que, por intermédio delas, sejam alcançados os objetivos gerais da instituição.

Desta forma, nesse tópico se pretende a apresentação das conclusões obtidas diante da verificação dos requisitos de Governança relacionados às contratações, além disso, por se tratar de um mestrado profissional, pretende-se o registro de tópicos de recomendação visando contribuir com o aperfeiçoamento da Governança na Empresa Brasil de Comunicação.

Essa pesquisa permitiu a averiguação, em casos concretos, da alteração dos arranjos normativos, operacionais e institucionais dentro da EBC desde sua origem em 2008, passando por diversas fases de alteração, até o alcance de parâmetros mais densos e aplicáveis na segunda metade de sua existência.

Como todo concatenar de atos visando um objetivo, o processo de melhoria das contratações públicas por intermédio da aplicação de preceitos de Governança relacionada às contratações pública exige ainda lapidações. Sendo destacados cinco tópicos ao final dessa pesquisa, quais sejam:

- 1) Institucionalização de modelos padronizados:

O trabalho de padronização foi iniciado, consoante registro feito acerca da fase 4 da EBC neste estudo.

Em geral, as contratações são divididas em 5 grandes grupos no que tange à padronização, quais sejam: aquisições, contratações de Tecnologia da Informação, contratações de engenharia, prestação de serviços sem mão de obra exclusiva e prestação de serviços com mão de obra exclusiva.

A EBC consolidou apenas a padronização do primeiro grande grupo, sendo os demais ainda esboços ou aproveitamentos da primeira padronização.

Assim, considerando que os arranjos operacionais serão diferentes haja vista as diferenças em cada um dos campos normativos, é fundamental um investimento na padronização para a melhoria das contratações.

Fundamental ressaltar que o primeiro grupo padronizado trouxe um incrível impacto nas contratações em geral, pois, ainda que não seja totalmente aplicável, foram perceptíveis os pontos de aperfeiçoamento necessários aos demais grupos e, diante disso, novos arranjos operacionais foram feitos no intuito de cumprir com as recomendações e os arranjos institucionais capitaneados pelo órgão de controle.

Ainda, não menos importante, registrar que ao final do ano haverá a mudança definitiva da Lei Geral de Licitações, deixando a Lei nº 8.666/1993 de ser aplicável, salvo para casos muito específicos, o que trará, por consequência, a necessidade de uma nova visita aos documentos hoje institucionalizados, haja vista os consequentes arranjos institucionais que cercam a questão.

2) Melhor normatização interna:

Consoante dito anteriormente, à EBC, por ser uma empresa estatal, não são aplicáveis de forma cogente as Instruções Normativas do Ministério da Gestão e Inovação e tampouco a Lei Geral de Licitações, haja vista a existência da Lei das Estatais e do Regulamento Interno de Contratações que cada estatal deve ter.

Assim, considerando que tais normativos – Lei Geral de Licitações e Instruções Normativas – são verdadeiros compilados dos arranjos institucionais existentes, há a aplicação destes como Boas Práticas, sempre com as devidas adaptações.

Portanto, o ideal é a normatização para adequação e aplicabilidade de forma abstrata dentro do objeto geral da EBC. Evitando entendimentos casuísticos acerca da aplicabilidade ou não de determinado normativo, incorporando parte das novidades legislativas da lei geral e estabelecendo regras que podem auxiliar a viabilizar a política pública almejada.

Ao desenvolver internamente regramento que estampe as ações que fomentarão a capacidade técnica administrativa desta estatal, as políticas públicas serão mais facilmente alcançadas, tendo em vista que os atores precisam de segurança para a implementação dos arranjos novos.

3) Definição clara aos agentes do seu papel perante a contratação pública

Como a demanda que originará a contratação ocorre nas mais diversas áreas da empresa, é perceptível que nem sempre os agentes estão capacitados para iniciar o procedimento de contratação.

A criação das Equipes de Planejamento da Contratação foi de uma sensatez ímpar ao trazer o casamento entre a área que conhece na minúcia a demanda e a área que domina os caminhos para o procedimento licitatório.

A definição dos papéis dos atores é arranjo institucional que auxilia na tomada de decisões. Ademais, fomenta as capacidades técnicas e operacionais, pois cada ação passa a ser esperada por ator determinado, o qual terá a responsabilização em solucionar determinado foco da demanda.

A junção de diversas habilidades tem como resultado a potencialização das capacidades técnicas e operacionais, permitindo assim o encurtamento do processo para o alcance do resultado almejado.

Contudo, por vezes, percebe-se que a área na qual se oriunda a demanda, por não ter cotidianamente que iniciar procedimentos de contratação, não entende a importância de seu envolvimento com os atos até a contratação.

Assim, importante que a modelagem interna dos cargos indique tais responsabilidades ou então que haja a edição de um manual/guia visando elucidar aos empregados seu papel paralelo ao da atividade cotidiana principal.

4) Maior estudo prévio para definição das soluções:

Do levantamento feito na pesquisa, se percebe que a forma de decidir o que se contratar foi impactante na melhor solução das demandas.

A velha fórmula de estabelecer previamente o objeto está ultrapassada, mas a maioria dos empregados responsáveis pelo início da contratação não compreende a necessidade de um maior estudo prévio.

O estudo prévio das soluções exige que se pense primeiro a necessidade e só depois as possíveis soluções viáveis. Assim, um leque de possibilidades para solução é aberto, sendo

necessária a avaliação do melhor custo e benefício de cada uma delas para a decisão final de qual será o objeto da contratação.

Dessa forma, necessário que os empregados sejam capacitados nesse sentido, especialmente verificando a atual fragilidade desse ponto e a importância e impacto quando bem aplicado tal tópico do Estudo Técnico Preliminar.

5) Intensificação quanto à reflexão interna da Governança relacionada às Contratações:

Para que o corpo de empregados envolvido na contratação tenha maior adesão aos novos arranjos operacionais, é necessário que eles compreendam os ganhos existentes no que tange ao fomento das capacidades estatais técnico-administrativas com a aplicação dos ditames da Governança.

É importante demonstrar internamente os ganhos obtidos ao longo dos anos com a aplicação dos princípios de Governança do macro e do micro processo de contratação. Não com gráficos e relatórios infundáveis, mas com linguajar que aproxime os atores não cotidianos da contratação dos dados e os permita perceber a importância da adoção dos instrumentos relacionados à Governança.

Dessa forma, é recomendável a confecção de boletim – semestral ou anual – com as narrativas bem-sucedidas das contratações influenciadas pela governança, de forma simples e com exemplos concretos – para que haja maior adesão dos atores por perceberem a importância dessas ações.

Ou seja, as recomendações objetivam contribuir com o processo transformador hoje vivido pela instituição com ações que aperfeiçoem a aplicação dos institutos de governança, bem como permitam a pavimentação de um processo mais maduro de compras dentro da EBC.

O decorrer da pesquisa demonstrou a necessidade de consolidação dos novos arranjos institucionais e operacionais na busca pelos três “es” da Governança.

Diante das alterações que estão ocorrendo, com a alteração nos paradigmas relacionados à contratação haverá maior possibilidade da Administração Pública como um todo para a persecução dos objetivos que vão além das licitações e contratações públicas.

O fomento da governança, consoante os dados da pesquisa, permite o fomento da política pública pretendida, tendo em vista que aumentando a capacidade técnico-administrativa da instituição, há uma consequente melhora nas contratações que se reflete em um maior alcance do cerne finalístico.

No caso da EBC, para que as ondas de radiodifusão cheguem aos menores interiores do país, a contratação de todo o aparato que viabiliza a política pública deve ser feita com celeridade e economicidade, dentro dos parâmetros de governança estabelecidos.

A intenção com o trabalho ora apresentado é contribuir com a implementação da Governança na Administração Pública como um todo, pois, considerando os registros da Empresa Brasil de Comunicação, é possível aos gestores de outras instituições a construção de sua própria trajetória de forma mais lúcida.

Ter ciência da existência de pontos fortes e pontos fracos, bem como de que há ganhos reais nas capacidades técnico-administrativas com a aplicação da Governança, é uma ferramenta para aperfeiçoar os modelos atualmente adotados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

4 ANOS DE UM IDEAL DEMOCRÁTICO. 2007-2011. TV Brasil/ EBC, p. 36. Disponível em <https://issuu.com/tvbrasil/docs/ebc4anos> - Acesso em 12 fev. 2023

AGU. Advocacia Geral da União. **Termos de Referência/Projetos Básico** Disponível em <https://anafe.org.br/agu-e-reconhecida-pela-ocde-por-pioneirismo-na-padronizacao-de-modelos-de-licitacoes-e-contratos/> - Acesso em 26 jun. 2023.

BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. Tese de Doutorado. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9241/Disserta%c3%a7%c3%a3oFGVEvandroMeiraBaradel.pdf?sequence=1&isAllowed=y> - Acesso em 26 nov. 2022.

B. GUY, Peters; PIERRE, Jon. Governance and social complexity. Journal of Political Science. 2008 - Governance is conceptualized as a continuous process of learning and adjustment.

BRASIL. **Decreto 6.246 de 24 de outubro de 2007**. Cria a Empresa Brasil de Comunicação - EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6246.htm#:~:text=DECR ETO%20N%C2%BA%206.246%2C%20DE%2024,que%20lhe%20confere%20o%20art. - Acesso em 04 mai. 2022.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte**. Ata da primeira reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Diário da Assembleia Nacional Constituinte Disponível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8_Comissao_Da_Familia,_Da_Educacao,_Cultura_E_Esporte.pdf - Acesso em 05 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1891). Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Art. 89 - Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm - Acesso em 05 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1980. Rio de Janeiro** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacao-original-71409-pe.html>. Acesso em 05 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.810, de 27 de setembro de 2021**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/decreto/d10810.htm>- Acesso em 04 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua

administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm - Acesso em 04 de mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016** (Lei de Responsabilidade das Estatais). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/113303.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.303%2C%20DE%2030%20DE%20JUNHO%20DE%202016.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20estatuto%20jur%C3%ADico,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios. - Acesso em 30 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 1 de abril de 2021** Art. 18, da Lei de Licitações e Contratos Administrativo Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm#art12vii - Acesso em 07 mai. 2023.

BRASIL. SEGES. Portaria SEGES/ME N. 8.678, de 19 de julho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169> - Acesso em 28 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão das Aquisições** – Arquivo “Ficha técnica”. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-e-gestao-das-aquisicoes.htm> Acesso em 02 fev. 2023.

BRASIL. 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, p. 94

BRASIL. **Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm - Acesso em 04 de mai. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 314, Disponível em <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820> - Acesso em 03 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022.

Cadernos Brasil na OCDE. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10687/1/CadernosBrasil.pdf> - Acesso em 07 out. 2022.

CARTA, DE BRASÍLIA. Manifesto pela TV Pública independente e democrática. **I Fórum Nacional de TVs Públicas. Brasília**, v. 11, 2007.

COMPRAS *In.* Governo Federal Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br> - Acesso em 22 abr. 2023

COUTINHO, Diogo Rosenthal et al. Direito e inovação em compras públicas: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 8, n. 2, p. 203-228, 2022.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013, p. 21.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021. 2010, p. 37-38

DE FRANÇA, Mônica Maria. A Implantação da Governança Corporativa na Sociedade Anônima com a Finalidade de Proteção dos Direitos dos Acionistas Minoritários, Dignidade do Trabalhadores e da Comunidade. **Legis Augustus**, v. 5, n. 2, p. 116-132, 2014.

DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. **Ação Pública e Direito**, 2021, p. 175.

DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência. Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 106.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade – Niterói**, RJ: 2018.

FERREIRA, Clayton Alexandre. **A Governança nas Contratações Públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Editora Dialética, 2021.

FOREST, Marlene et al. **Governança e coordenação na cadeia produtiva da carne bovina: o caso da holding msx group**. 2014. Tese de Doutorado. Tesis para obtener el título de maestría en Agronegocios. Universidade Federal da Grande Dourados–Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia. Dourados.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HOBSBAWN, E. **Introdução: a invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 10. Disponível em https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Hobsbawm-Introdu%C3%A7%C3%A3o-A_invencao_das_tradicoes.pdf - Acesso em 18 set. 2023.

INSTRUMENTO DE PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS *In*: AGU Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> - Acesso em 21 jun. 2023.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científica.** — 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; Marini, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Publix Editora, 2010.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Art. 9º, §4º., Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 – Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022> - Acesso

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019 SGD/ME

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019** Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/dole-2019-01-11-instrucaonormativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733 - Acesso em 07 mai. 2023

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> - Acesso em 21 jun. 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Instrução Normativa nº 02/2008** Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017> - Acesso em 17 jan. 2023.

OLIVEIRA, Patricia Alvares de Azevedo. **O desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: a experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017.** Brasília, 2019.

PALUDO, Augustinho V., Antônio G. Oliveira. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas.**

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

PLANO ESTRATÉGICO. *In*: EBC. 2023 Disponível em <https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/plano-estrategico-da-ebc> - Acesso em 25 nov. 2023.

RELATÓRIO ANUAL FINAL DIREX 06/03/2020, p. 22 – Disponível em: [Relatório ANUAL-FINAL-DIREX-6-3-2020.pdf](#) - Acesso em 10 de dez. 2022.

Relatório Monitoramento do Plano de Trabalho – 1º semestre de 2019, p. 23 – Disponível em - [01 - Relatório de Monitoramento - 1º SEMESTRE-APROVADO DIREX DE 12-09- Nº 68-20-09.pdf](#) - Acesso em 10 nov. 2023.

RELATÓRIO. *In:* EBC. 2023 Disponível em https://www.ebc.com.br/sites/institucional/files/atoms/files/01_-_documento_relatoriogestao.pdf - Acesso em 25 nov. 2023.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro.** 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/2/TD_1922_Sum%c3%a1rio_executivo.pdf - Acesso em 18 nov. 2023.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Governança no Setor Público.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. - Acesso em 12 fev. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 479/2004** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaoCompleto/%2522Plano%2520Diretor%2520de%2520Inform%25C3%25A1tica%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/26> - Acesso em 11 set. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 117/2006** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/%2522Plano%2520Diretor%2520de%2520Inform%25C3%25A1tica%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/46> - Acesso em 11 set. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2.622/2015** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.622%2520F2015%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520> - Acesso em 07 mai. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2106/2005** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/%2522padroniza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520nas%2520aquisi%25C3%25A7%25C3%25B5es%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/4> - Acesso em 27 jun. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 667/2005** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/%2522Plano%2520Diretor%2520de%2520Inform%25C3%25A1tica%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/37> - Acesso em 11 set. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1.521/2003-TCU-PLENÁRIO** Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/KEY%25AACORDAO-COMPLETO16508/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse - Acesso em 04 nov. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO N° 1292/2003**. Disponível em <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2003/Plenario/AC-2003-001292-ASC-PL.doc> - Acesso em 17 jan. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO N° 2471/2008** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/governan%25C3%25A7a/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/65/%2520> - Acesso em 05 nov. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2.622/2015 – TCU** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.622%252F2015%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520> - Acesso em 07 mai. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **Decisão 689/1997 – Plenário** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522racionaliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520das%2520aquisi%25C3%25A7%25C3%25B5es%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0> - Acesso em 27 jun. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO N° 1558/2003** Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDAO%253A1558%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 - Acesso em 09 jun. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO N° 273/2014 - Plenário** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/%2522planejamento%2520anual%2520das%2520contrata%25C3%25A7%25C3%25B5es%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520> - Acesso em 05 mai. 2023

TCU. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO N° 517/2005 – PLENÁRIO** Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/governan%25C3%25A7a/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/10/%2520> - Acesso em 04 nov. 2022

TCU. Tribunal de Contas da União. **Planejamento Estratégico** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762A30FA9A2BA7> - Acesso em 30 de abril de 2023

VEICULOS. *In*: EBC. 2023 Disponível em <https://www.ebc.com.br/veiculos/rncp> - Acesso em 26 nov. 2023

VIEIRA, Horácio Sabóia. Análise de risco para escolha de temas de auditoria. **Revista do TCU**, n. 103, p. 27-32, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** – 3. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005 p. 36.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas** Brasília: Enap, 2018, p. 30.

.