



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS-UFT
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA
SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Palmas-TO
2025

KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA
SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins-UFT como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica Aparecida da Rocha Silva.

Palmas-TO
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- R696g Rodrigues, Kelma Lima de Sousa.
Governança das Contratações Públicas: estudo de caso na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. / Kelma Lima de Sousa Rodrigues. – Palmas, TO, 2026.
159 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2026.
- Orientadora : Pro^{fa}. Dr^a. Mônica Aparecida da Rocha Silva
1. Governança Pública. 2. Contratações Públicas. 3. Práticas de Contratações. 4. Administração Pública. I. Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Tocantins para obtenção do
título de mestre.

Orientador(a): Dra. Mônica Aparecida da
Rocha Silva.

Aprovada em 30/05/2025.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva – Orientadora (UFT)

Prof. Dr. Elvio Quirino Pereira - Membro interno (UFT)

Profa. Dra. Greici Sarturi - Membro externo (UFSM)

	Documento assinado eletronicamente por Monica Aparecida da Rocha Silva, Servidor(a) , em 02/06/2025, às 14:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	Documento assinado eletronicamente por Greici Sarturi, Usuário Externo , em 06/06/2025, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	Documento assinado eletronicamente por Elvio Quirino Pereira, Servidor(a) , em 03/07/2025, às 23:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador 0447093 e o código CRC 2D9BC463 .

Dedico este trabalho aos meus pais, em especial à minha mãe Maria Bezerra Lima.

Ao meu amado esposo Edson Rodrigues da Silva, o amor durante todo o período das aulas e dos estudos, fundamentais para que eu continuasse mesmo nos momentos de dificuldades.

Aos meus filhos Fernando e Marilene, a compreensão incondicional, acreditando sempre que eu seria capaz de enfrentar todos os desafios.

O apoio e incentivo diuturno de vocês foram essenciais na conclusão deste Mestrado, a despeito de tantas dificuldades e a amplitude e variação das minhas atribuições.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus por me abençoar e me preencher de forças e sabedoria e cuidar de cada detalhe para a realização deste Mestrado.

Ao ex-secretário da Fazenda, Dr. Júlio Edstron Secundino, por idealizar e promover este mestrado aos servidores públicos do Estado do Tocantins e, sobretudo, autorizar a minha participação. Ao atual secretário Donizeth A. Silva, o incentivo e grande colaboração.

À professora Dra. Mônica Aparecida, minha orientadora e incentivadora. Minha imensa gratidão a paciência demonstrada e as diretrizes, essenciais à realização desta pesquisa.

Agradeço as professoras e os professores do GESPOL, em nome do sempre gentil professor Waldecy Rodrigues.

Agradeço ao professor Waldecy o apoio e as orientações importantes para a minha pesquisa.

Agradeço ao meu colega e amigo Angêlo Mário Rossi pela revisão ortográfica e gramatical deste trabalho.

Aos colegas da turma, sempre tão presentes, que me incentivaram e me motivaram nos momentos de dúvidas e conflitos: Elyvagna, Arlete, Patrícia, Jorge Couto, Ludimyla, Léia, Kátia e Elisabeth.

Ao meu querido esposo Edson, a cumplicidade e compreensão de sempre, sobretudo neste período.

Aos meus filhos Fernando e Marilene, o amor, carinho e conforto manifestados nos inúmeros beijos e abraços.

A evolução do Homem passa, necessariamente, pela busca do conhecimento.

(Sun Tzu)

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar a implantação da governança nas contratações na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins - SEFAZ-TO, a partir da edição do Decreto Estadual n.º 6.606/2023. Colimada no objetivo específico de identificar práticas de governança utilizadas na administração pública nas contratações foram percebidas 41 práticas. Para o segundo objetivo específico determinado, de examinar quais as práticas de governança das contratações adotadas na SEFAZ-TO com o espectro de oito eixos temáticos, apenas para o eixo “Planejamento das Contratações” foi possível comprovar a adoção de todas as práticas com base na pesquisa documental, ou seja, das 41 práticas identificadas, 19 foram efetivamente comprovadas. Desta forma, conclui-se que a SEFAZ-TO se encontra no nível inicial da implantação da governança das contratações públicas. Isto significa que o órgão apresenta características primárias de estruturação voltada à conformidade e à melhoria contínua dos processos de contratação, porém ainda enfrenta limitações em termos de maturidade e integração dos mecanismos de governança.

Palavras-chave: Governança pública, contratações públicas, práticas de contratações.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the implementation of procurement governance at the Tocantins State Finance Department (SEFAZ-TO), since the enactment of State Decree No. 6.606/2023. With the specific objective of identifying governance practices used in public administration procurement, 41 practices were identified. For the second specific objective, which was to examine the procurement governance practices adopted at SEFAZ-TO across eight thematic axes, only the "Procurement Planning" axis was able to demonstrate the adoption of all practices based on documentary research. Therefore, of the 41 practices identified, 19 were effectively verified. Therefore, it is understood that SEFAZ-TO is at the initial stage of implementing public procurement governance. This means that the agency presents primary characteristics of a structure focused on compliance and continuous improvement of procurement processes, but it still faces limitations in terms of maturity and integration of governance mechanisms.

Keywords: Public Governance, public procurement, procurement practices.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Maturidade da administração pública em governança, 2018 e 2021	16
Figura 2 – Organograma SEFAZ-TO	27
Figura 3 – Mapa estratégico da SEFAZ-TO	27
Figura 4 - Princípios da boa governança no setor público-IFAC.....	50
Figura 5 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança	56
Figura 6 – Visão estratégica das compras públicas	75
Figura 7 – Ciclo PDCA.....	78
Figura 8 – Metaprocesso de contratação pública.....	79
Figura 9 - Nuvem de palavras – Benefícios percebidos na implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.....	111
Figura 10 - Nuvem de Palavras – Barreiras enfrentadas na implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.....	112
Figura 11 - Nuvem de Palavras – Oportunidades de melhorias na implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura organizacional da SEFAZ-TO	24
Quadro 2 – Relação de participantes da pesquisa	30
Quadro 3 – Pesquisa ao banco de teses - CAPES.....	31
Quadro 4 – Pesquisa na plataforma <i>Scielo</i>	32
Quadro 5 – Abordagem teórica.....	33
Quadro 6 – Documentos da pesquisa documental.....	34
Quadro 7 - Roteiro metodológico	35
Quadro 8 – Princípios da governança aplicados ao setor público PSC/IFAC	50
Quadro 9 – Princípios da governança para o setor público - TCU	51
Quadro 10 – Princípios presentes nos conceitos de governança	53
Quadro 11 – Práticas de governança – Mecanismo de Liderança	56
Quadro 12 – Práticas de governança – Mecanismo de Estratégia.....	58
Quadro 13 – Práticas de governança – Mecanismo de Controle	58
Quadro 14 – Dez passos para a boa governança	59
Quadro 15 – Práticas de governança e gestão das contratações, TCU	64
Quadro 16 – Práticas de governança das contratações, segundo a OCDE.	67
Quadro 17 – Práticas de governança das contratações, Ministério da Economia	68
Quadro 18 – Práticas de governança em gestão estratégica das contratações.....	87
Quadro 19 – Práticas de governança em integridade e ética nas contratações.....	90
Quadro 20 – Práticas de gerenciamento de riscos em contratações.....	94
Quadro 21 – Práticas relacionadas à capacidade de desenvolvimento de pessoas da área das contratações.....	96
Quadro 22 – Práticas de planejamento de contratações	98
Quadro 23 – Práticas de governança nos processos de trabalho.....	101
Quadro 24 – Práticas de governança na gestão por desempenho da contratada ..	104
Quadro 25 – Práticas de governança instrumentos de governança das contratações	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos servidores por sexo	83
Gráfico 2 – Distribuição dos servidores por idade	84
Gráfico 3 – Distribuição dos servidores por escolaridade.....	84
Gráfico 4 – Tempo de serviço na SEFAZ-TO	85
Gráfico 5 – Distribuição dos servidores por função na SEFAZ-TO.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIG	Comitê Interministerial de Governança
DOE/TO	Diário Oficial do Estado do Tocantins
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	Federação Internacional de Contadores
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	Parceria para Governo Aberto
OGS	Órgãos Governantes Superiores
ONU	Organização das Nações Unidas
PSC	Comitê do Setor Público
SEFAZ-TO	Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins
SEGES/ME	Secretaria de Gestão/Ministério da Economia
SICAF	Sistema de Cadastro de Fornecedores
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Objetivos	18
1.1.1 Objetivo Geral.....	18
1.1.2 Objetivos Específicos	19
1.2 Justificativa	19
1.3 Procedimentos metodológicos	21
1.3.1 Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins-SEFAZ-TO, estudo de caso	21
1.3.2 Caracterização da Pesquisa	29
1.3.3 Participantes da Pesquisa.....	30
1.3.4 Coleta de Dados	31
1.3.4.1 Pesquisa bibliográfica.....	31
1.3.4.2 Pesquisa documental	34
1.3.4.3 Aplicação do questionário	35
1.3.5 Análise e interpretação dos Dados	36
1.3.6 Aspectos éticos da Pesquisa	38
2 GOVERNANÇA PÚBLICA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E PRÁTICAS	41
2.1 Governança na Administração Pública: origem e conceito	41
2.2 Princípios da Governança Pública	48
2.3 Práticas de Governança Pública	55
2.4 Governança das Contratações Públicas	61
2.4.1 Práticas de Governança e Gestão das Contratações, TCU	63
2.4.2 Práticas de Governança das Contratações, segundo a OCDE	66
2.4.3 Práticas de Governança das Contratações, Ministério da Economia ..	68
3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: CONCEITOS E MACROPROCESSO	72
3.1 Contratações públicas: conceitos	72
3.2 Macroprocesso das contratações públicas	77
3.3 Contratações públicas no Estado do Tocantins	80
4 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES NA SEFAZ-TO: APRESENTAÇÃO, DISCURSÃO E ANÁLISE DOS DADOS	83
4.1 Análise do perfil dos servidores que participaram da pesquisa	83
4.2 Análise dos eixos temáticos	86

4.2.1 Eixo temático: Gestão Estratégica de Contratações Públicas	86
4.2.2 Eixo temático: Integridade e Ética nas Contratações	90
4.2.3 Eixo temático: Gerenciamento de Riscos em Contratações.....	93
4.2.4 Eixo temático: Desenv. de Pessoal da área de contratações.....	96
4.2.5 Eixo temático: Planejamento das Contratações	98
4.2.6 Eixo temático: Processos de Trabalho das Contratações	101
4.2.7 Eixo temático: Gestão por e Desempenho da Contratada.....	104
4.2.8 Eixo temático: Instrumentos de Governança em Contratações	106
4.3 - Análise dos benefícios percebidos, barreiras enfrentadas e oportunidades de melhoria na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO	111
4.3.1 - Análise dos benefícios percebidos na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO	111
4.3.2 - Análise das barreiras enfrentadas na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO	112
4.3.3 - Análise das oportunidades de melhorias na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.....	113
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS.....	121
APÊNDICE A – PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	130
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO	133
APÊNDICE C – CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA A ORGANIZAÇÃO	140
APÊNDICE D – CARTA DE ANUÊNCIA.....	141
APÊNDICE E – NOTA TÉCNICA	142

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece um conjunto robusto de direitos que conferem aos cidadãos o poder de exercer controle sobre a administração pública. Esses direitos visam promover a transparência, a *accountability* e a participação cidadã na gestão dos recursos e políticas governamentais. Um dos pilares fundamentais é o princípio da publicidade, que garante o acesso dos cidadãos às informações sobre as atividades do governo, possibilitando a fiscalização e o acompanhamento de suas ações (Brasil, 1988).

Além disso, a Constituição Federal consagra uma série de direitos que conferem aos cidadãos brasileiros o poder e o dever de fiscalizar e controlar a administração pública e contribuir para a construção da gestão pública transparente, responsável e democrática.

A administração pública compõe-se de um conjunto de entidades, órgãos e servidores pautados por princípios e regras para garantir serviços de qualidade ao cidadão; entre esses princípios está o princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Este princípio norteia os fundamentos da governança pública definidos no Decreto n.º 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Neste ato administrativo normativo, governança pública é definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle a serem praticados com o intuito de direcionar, avaliar e monitorar a gestão pública e conduzir políticas públicas e a prestação de serviços à sociedade (Brasil, 2017).

Para a efetivação da governança na administração pública o referido decreto estabelece suas diretrizes como: o direcionamento de ações para soluções inovadoras; a simplificação e modernização administrativa; a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos; o processo decisório orientado por evidências e a adição e revisão de atos normativos de acordo com as boas práticas regulatórias. Ainda, os princípios da governança pública são definidos como a capacidade de resposta, a integridade, a melhoria regulatória, a transparência, a prestação de contas, a responsabilidade e a confiabilidade.

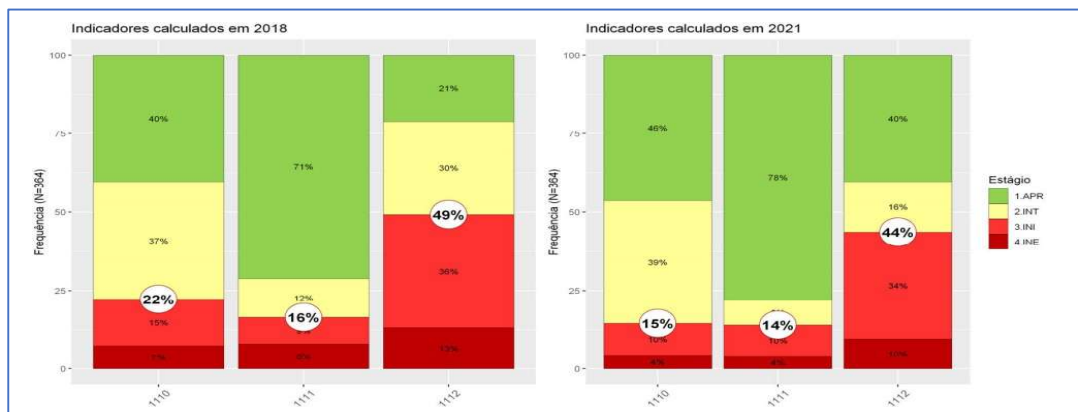
Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a boa orçamentação apoia-se nos pilares da governança pública moderna:

integridade, transparência, participação, *accountability* e a abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais. Portanto, constitui-se em instrumento essencial na arquitetura da confiança entre o Estado e seus cidadãos (OCDE, 2015).

No Brasil, é preponderante o papel do Tribunal de Contas da União - TCU na estruturação da governança no setor público, mediante a avaliação periódica da capacidade de governança nos órgãos e entidades da administração pública. Desde 2014, o TCU realiza o Levantamento Integrado de Governança Organizacional junto aos órgãos do Governo Federal, com objetivo de reunir informações sobre a capacidade dos órgãos públicos federais de orientar e regular os recursos sob sua responsabilidade e contribuir para o aprimoramento da governança e da gestão pública (TCU, 2020).

A partir desse levantamento, o TCU avalia a maturidade da governança das instituições públicas. A primeira edição é de 2014. Em 2021, o TCU publicou o relatório “Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública”, que revela o resultado do levantamento realizado sobre a maturidade da administração pública a cerca do tema governança (TCU, 2021).

Figura 1 – Maturidade da administração pública em governança, 2018 e 2021



Fonte: Relatório Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública, TCU (2021)

Na figura 1, o Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública demonstra a evolução no número de organizações no setor público que implementaram o modelo de governança na administração pública, e compara os resultados de 2018 aos de 2021. O relatório constata o incremento na implementação das boas práticas pelas organizações respondentes. A pesquisa evidencia que o empenho do TCU na promoção do tema e o envolvimento e constância dos Órgãos Governantes Superiores (OGS) na orientação e estabelecimento de normativos

podem ter contribuído para a melhoria da capacidade em governança e gestão na administração pública.

A governança pública, segundo Paludo e Oliveira (2021), envolve o modo pelo qual o poder público se organiza para prestar serviços à sociedade e assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição. Logo, a governança pode ser aplicada tanto no nível institucional, que abrange toda a organização, quanto em determinadas unidades intraorgânicas, levando-se em conta a especificidade técnica, como é o caso das contratações públicas (Cardoso; Alves, 2021).

Assim, a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas se torna essencial à eficiência e à obtenção de resultados que supram efetivamente as necessidades da administração pública (Ferreira, 2021).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), no artigo 11, impõe aos órgãos públicos o desenvolvimento da governança das contratações e a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos. Define ainda, mecanismos de liderança, estratégia e controle com vistas a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas para que as aquisições agreguem valor à atividade finalística de cada órgão e ou entidade pública, mediante a promoção de ambiente íntegro e confiável; o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e a promoção da eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021a).

O Estado do Tocantins regulamenta o texto da Lei Federal n.º 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação, as políticas e as diretrizes para a governança das contratações, por meio do Decreto Estadual n.º 6.606/2023, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional.

A implementação das regras introduzidas pela NLLC e pelo Decreto n.º 6.606/2023 provoca mudanças e inovações nos processos de contratações públicas, o que motivou o estudo da implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO.

Esta pesquisa delimita-se aos conceitos inerentes à governança das contratações públicas sob a ótica da gestão pública, com vistas a pesquisar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO, com foco na linha de pesquisa “Dinâmicas Institucionais, Governança e Gestão do Setor Público” e limitam-se às contratações realizadas no âmbito da SEFAZ-TO para aquisição de

bens e serviços necessários ao funcionamento e manutenção de sua estrutura própria.

Como abordado na contextualização do objeto da pesquisa, constata-se a existência de imposições por inovação na administração pública no que se refere à governança das contratações e à implementação de processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e seus respectivos contratos.

A SEFAZ-TO, parte integrante da administração pública estadual à luz do que dispõe o artigo 11 da NLLC, devidamente regulamentada pelo Decreto n.º 6.606/2023, deverá implantar estrutura de governança das contratações e a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e seus respectivos contratos; promover ambiente íntegro e confiável; alinhar as contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021a).

A implantação da governança das contratações, conforme previsto no Decreto nº 6.606/2023, se defronta com as dificuldades inerentes aos órgãos e entidades da administração pública. O Decreto estabelece diretrizes rigorosas para planejamento, execução e monitoramento das contratações, e exige a atuação integrada entre as áreas técnica, administrativa e estratégica. Um dos principais entraves é a necessidade de mudança cultural na instituição, que historicamente opera com foco na execução imediata em detrimento do planejamento estratégico e da avaliação de riscos. Além disso, a escassez de pessoal qualificado, a ausência de sistemas informatizados adequados e a sobreposição de normativos agravam a complexidade do processo. A efetiva implementação da governança requer investimentos contínuos em capacitação, transparência e estrutura organizacional, o que demanda tempo, recursos e compromisso institucional.

Desta forma, o problema da pesquisa está concentrado em responder à questão: como a governança das contratações está sendo implantada na SEFAZ-TO?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar práticas de governança das contratações utilizadas na administração pública;
- examinar quais as práticas de governança das contratações são implantadas na SEFAZ-TO;
- pesquisar os desafios, barreiras e oportunidades de melhoria na implantação das práticas de governança das contratações na Sefaz- TO;
- elaborar Nota Técnica com base nos resultados da pesquisa a fim de identificar avanços, desafios e oportunidades de melhoria no processo de implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO.

1.2 Justificativa

O estudo da governança das contratações em órgãos públicos é fundamental para a sociedade, pois impacta diretamente a eficiência, a transparência e a integridade na aplicação dos recursos públicos. A gestão estruturada e baseada em boas práticas reduz desperdícios, previne irregularidades e assegura a aquisição de bens e serviços essenciais de forma justa e eficaz, em estrito benefício da população. Compreender boas práticas no processo de contratação permite o aprimoramento das políticas governamentais e a eficácia na aplicação de recursos públicos.

Matias-Pereira (2022) afirma que a consolidação dos instrumentos de governança pública é fundamental para a eficiência governamental e para atender às demandas dos cidadãos. Além, enfatiza a importância de regulamentações claras, do fortalecimento dos órgãos de controle e do engajamento da sociedade civil para prevenir práticas corruptas e assegurar a qualidade dos processos de contratação.

Ao fortalecer a transparência e o controle social, a pesquisa contribui para o aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas, incentiva a participação cidadã e o acompanhamento das políticas de contratação. Dessa forma, o estudo não apenas melhora a gestão interna do órgão, mas promove o serviço público mais eficiente alinhado às necessidades da população.

No aspecto institucional, esta pesquisa pode servir como modelo inspirador para outras instituições ao demonstrar como a adoção de boas práticas pode gerar maior eficiência, transparência e conformidade legal aos processos de aquisição. Ao

analisar criticamente os desafios e soluções encontradas, este estudo pode evidenciar como a governança estruturada reduz riscos, melhora a alocação de recursos e fortalece a credibilidade institucional. E ainda, permitirá o diagnóstico atual do funcionamento da governança das contratações e a compreensão dos principais desafios enfrentados por gestores e servidores envolvidos na implementação do processo.

Adicionalmente, ao compartilhar metodologias, indicadores e resultados obtidos, o estudo cria a base de conhecimento replicável e incentiva outros órgãos a investigarem e aprimorarem suas próprias práticas. Este fato, por si só, fomenta o ambiente de aprendizado contínuo e de colaboração entre instituições públicas, e impulsiona a modernização da administração pública como um todo.

Do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa contribui para o avanço do conhecimento na área de administração pública, no direito administrativo e na gestão de políticas públicas. Ao analisar como a governança impacta a eficiência, a transparência e a conformidade legal das contratações, a pesquisa fornece dados empíricos e metodologias que podem ser utilizados por acadêmicos para aprofundar estudos sobre boas práticas, desafios e inovações na gestão pública.

Esta pesquisa pode servir igualmente como base para debates teóricos e aplicação prática em cursos de graduação e pós-graduação, colaborando na formação de profissionais mais capacitados para atuar no setor público, estimular novas investigações sobre governança e promover a integração entre academia e a administração pública para a busca de soluções mais eficientes e sustentáveis na gestão de recursos públicos.

É importante destacar que o Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (GESPOL) foi criado no intuito de capacitar gestores públicos para contribuir com instituições nas quais estejam inseridos. É natural e benéfico que os trabalhos finais de curso se concentrem no ambiente de trabalho do discente e proponham melhorias em suas respectivas áreas de atuação, considerado o ponto de vista técnico do problema, uma vez que integram o próprio contexto.

Esta pesquisadora definiu como objeto de estudo a Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ-TO, inicialmente, pelo fato de ser o seu local de trabalho e nele atuar como gestora responsável pelas compras do órgão; em seguida, em razão de a SEFAZ-TO constituir-se em órgão vital e estratégico para o governo do Estado do Tocantins. Depois, pela relevância e atualidade do tema, assim como, a

oportunidade de melhor conhecer as dificuldades e barreiras, mapear as oportunidades e apresentar o diagnóstico para a implantação das práticas de governança das contratações para o órgão. Finalmente, pela oportunidade de a pesquisadora colocar em prática o conhecimento adquirido com as aulas teóricas, alinhá-lo à prática vivenciada no seu ambiente de trabalho e gerar um produto oficial de pesquisa para a instituição.

Ao final da pesquisa será elaborada nota técnica sobre a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO. O documento técnico servirá como instrumento do registro e análise do estágio atual da governança e permitirá identificar avanços, desafios e oportunidades de melhoria nos processos de contratação pública da SEFAZ-TO. Além disso, contribuirá sobremaneira para a conformidade das contratações do órgão com as normativas legais e as boas práticas de gestão, reforçará o compromisso institucional com a eficiência, a integridade e a sustentabilidade nas aquisições. Essa nota técnica também poderá desempenhar papel relevante na comunicação interna e externa, oferecendo subsídios para auditorias, tomadas de decisão e prestação de contas à sociedade.

1.3 Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa consiste em investigar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO. Como estratégia, optou-se pela aplicação de pesquisa aplicada e descritiva, mediante a utilização do estudo de caso. Assim, este tópico descreve o percurso metodológico utilizado para a realização da investigação.

1.3.1 Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins - SEFAZ-TO, estudo de caso

De acordo com Yin (2015), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que se concentra em uma situação ou fenômeno específico, examinando-o em profundidade. Ele procura compreender o caso em questão, observando e analisando para alcançar uma compreensão mais aprofundada da situação ou fenômeno em questão.

Estudar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO é essencial para compreender como os princípios de legalidade, eficiência, transparência e *accountability* estão sendo aplicados na gestão das aquisições

públicas. Este estudo de caso permite identificar se os processos de contratação estão alinhados às diretrizes estratégicas da instituição e avaliar o grau de maturidade da governança e seu impacto na qualidade dos serviços prestados à sociedade. Além disso, o estudo possibilita mapear riscos, propor melhorias e fomentar a adoção de boas práticas que fortaleçam a integridade e a economicidade das contratações, contribuindo para a administração pública moderna, responsável e orientada a resultados.

A Lei nº 001, de 23 de janeiro de 1989, dispõe sobre a organização básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública do Estado do Tocantins. Nela é estabelecida a organização do poder executivo e as competências dos órgãos e entidades da administração pública. Com a sua edição foi fundamentada a criação do estado do Tocantins e a organização do poder executivo.

No artigo 29, é criada a Secretaria de Estado da Fazenda, cujo âmbito de ação compreende: a análise e a avaliação permanente de economia do Estado; a formulação e execução da política e da administração tributária, econômica, fiscal e financeira do Estado; as medidas de controle interno e a coordenação das providências exigidas pelo controle externo da Administração Pública; os estudos e pesquisas para a previsão da receita, bem como as providências executivas para a obtenção de recursos financeiros de origem tributária e outros; a contabilidade geral e administração dos recursos financeiros do Estado; a inscrição e cobrança da dívida ativa; a orientação dos contribuintes; o aperfeiçoamento da legislação tributária estadual; a análise da viabilidade de fundos especiais, o controle e a fiscalização da sua gestão; o controle dos investimentos públicos e da capacidade de endividamento do Governo; o acompanhamento da execução financeira dos recursos alocados aos órgãos governamentais; a prestação, de forma centralizada, de serviços-meio necessários ao funcionamento regular da administração direta, inclusive de gestão de pessoas; assim como a organização e gestão centralizada de cadastro de informações sobre licitantes e licitações no Estado e outras atividades correlatas.

Ao longo dos 35 anos do Estado do Tocantins, a SEFAZ-TO passou por transformações em sua organização administrativa e competências. Atualmente, suas competências são definidas na Lei n.º 3.786, de 5 de maio de 2021, quais sejam:

a) planejar, organizar e gerir a política tributária, fiscal do Estado e de arrecadação, a administração financeira e contábil, a conta única e o equilíbrio financeiro do Estado;

b) planejar, organizar e gerir a regularidade quanto ao cumprimento das obrigações principais e acessórias previstas nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal do Estado;

c) proceder ao planejamento, à organização e à gestão da compra de bens e serviços;

d) representar o Estado no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, e junto aos organismos regionais de desenvolvimento;

e) emitir parecer jurídico e elaborar nota técnica em matérias afetas aos seus misteres;

f) estabelecer e acompanhar as políticas e diretrizes para a gestão do sistema financeiro, no âmbito da administração pública do poder executivo estadual e supervisionar os processos de normatização, planejamento e gestão das atividades;

g) estabelecer políticas e diretrizes de modernização da administração fazendária sob a forma de gestão integrada e participativa;

h) disponibilizar recursos financeiros, humanos e proporcionar apoio logístico, administrativo e tecnológico para a administração fazendária;

i) supervisionar e acompanhar as atividades voltadas à avaliação de desempenho, cálculos de prêmios e produtividade dos servidores fazendários;

j) supervisionar e acompanhar as atividades de capacitação e de desenvolvimento profissional da Pasta;

k) acompanhar as necessidades relacionadas a obras e serviços de engenharia, apresentando propostas de construção, ampliação e reforma de imóveis, articulando-se com órgãos e entidades envolvidos na respectiva execução;

l) supervisionar e deliberar sobre matéria orçamentária, administrativa e financeira, que importem em direitos, obrigações, responsabilidade ou vinculação da Pasta.

Assim, apesar das alterações verificadas nas competências da SEFAZ-TO, sempre consta em suas competências a responsabilidade sobre a política tributária, fiscal e de arrecadação, bem como a administração financeira e contábil do Estado.

A estrutura organizacional da SEFAZ-TO é definida na Lei n.º 4.228, de 12 de setembro de 2023, detalhada no Quadro 1.

Quadro 1 - Estrutura organizacional da SEFAZ-TO

Denominação da Unidade
Gabinete do Secretário
Assessoria de Gabinete III
Assessoria de Gabinete II
Secretaria-Geral
Ouvidoria Fazendária
Chefia da Assessoria Técnica Fazendária
a) Assessoria de Política Tributária
b) Assessoria Econômica
c) Assessoria de Gestão Estratégica (Profisco)
d) Assessoria de Planejamento
Chefia de Assessoria de Comunicação
Assessoria de Social Media e Design
Corregedoria Fazendária
Gerência de Processos e Procedimentos
Presidência da Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares, Sindicâncias e Revisão
Membro de Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares, Sindicância e Revisão
Gerência de Monitoramento e Inspeção Administrativa Fazendária
Presidência do Contencioso Administrativo Tributário
Presidência da Câmara de Julgamento
Superintendência de Assuntos Jurídicos
Assessoria Jurídica
Superintendência de Tecnologia e Inovação Fazendária
Diretoria Geral de Gestão Tecnológica
Gerência de Segurança Digital
Gerência de Suporte e Operações
Diretoria de Sistemas Corporativos
Gerência de Sistemas Tributários
Gerência de Sistemas Financeiros
Gerência de Testes e Homologação
Diretoria de Infraestrutura
Gerência de Banco de Dados
Gerência de Redes e Comunicação
Gerência de Servidores e Data Center
Diretoria de Inovação
Assessoria de Integração e Pesquisa
Superintendência de Administração e Finanças
Diretoria de Administração e Finanças
Gerência Geral de Administração
Gerência de Almoxarifado
Gerência de Compras
Gerência de Execução Orçamentária e Financeira
Gerência de Transporte
Diretoria de Contabilidade Setorial
Diretoria de Gestão de Pessoas

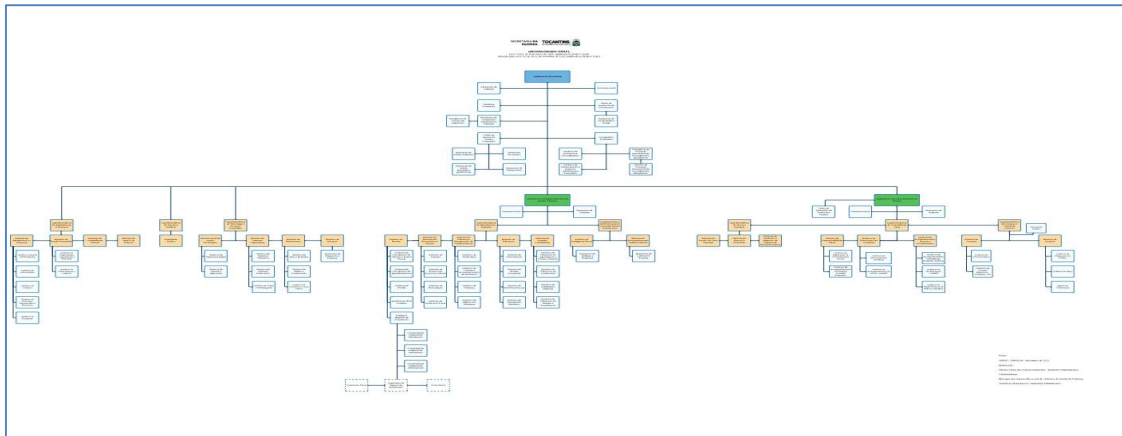
Diretoria da Escola Fazendária
Gerência de Programação, Capacitação e Educação
Gerência de Administração e Logística
Gabinete do Secretário Executivo do Tesouro
Secretaria-Geral
Assessoria de Gabinete III
Chefia de Assessoria de Gestão dos Fundos
Superintendência do Tesouro Estadual
Diretoria de Gestão do Caixa Estadual
Diretoria de Execução Financeira
Diretoria de Avaliação e Mitigação de Impacto de Demanda Judicial
Superintendência de Contabilidade Geral
Diretoria de Demonstrações Contábeis
Gerência de Demonstrações Contábeis
Gerência de Acompanhamento do Sicap Contábil
Diretoria de Acompanhamento, Normas e Procedimentos
Gerência de Acompanhamento Contábil das Unidades Setoriais
Gerência de Normatização Contábil
Gerência de Implementação de Rotinas Contábeis
Diretoria de Responsabilidade Fiscal
Gerência de Elaboração de Demonstrativos Fiscais
Gerência de Acompanhamento do Sistema Contábil Financeiro
Superintendência de Compras e Central de Licitação
Assessoria Jurídica
Diretoria de Compras
Gerência de e-Fornecedores
Gerência de Cotação Eletrônica - Compras-TO
Diretoria de Licitação
Gerência de Elaboração de Editais
Gerência de Apoio
Agente de Contratação
Gabinete do Secretário Executivo de Gestão Tributária
Secretaria-Geral
Assessoria de Gabinete III
Superintendência de Enfrentamento a Fraudes Fiscais Estruturadas
Diretoria de Inteligência Fiscal
Assessoria de Análises e Pesquisas
Diretoria de Acompanhamento Judicial-Criminal
Assessoria de Laboratório Forense
Superintendência de Administração Tributária
Diretoria de Informações Econômicas e Fiscais
Gerência de Cadastro
Gerência de Informações Econômico-Fiscais
Gerência de Arrecadação
Gerência de Automação Fiscal
Diretoria da Receita
Gerência de Fiscalização de Trânsito e Postos Fiscais
Gerência de Fiscalização de Estabelecimentos

Gerência de ITCMD
Gerência de IPVA e Leilões
Delegacia Regional de Fiscalização
Coordenadoria Regional de Fiscalização
Coordenadoria Regional de Arrecadação
Coordenadoria Regional de Administração
Diretoria da Cobrança e Recuperação de Créditos Fiscais
Gerência da Dívida Ativa
Gerência de Controle e Acompanhamento de Processos
Gerência de Cobrança
Gerência de Débitos não Tributários
Diretoria de Tributação
Gerência de Normatização
Gerência de Análise Processual
Gerência de Benefícios Fiscais
Gerência de Atendimento Eletrônico
Diretoria de Grandes Contribuintes
Gerência de Tributação do Agronegócio e Comércio Exterior
Gerência de Tributação de Combustível
Gerência de Substituição Tributária
Gerência de Tributação de Energia e Comunicação

Fonte: Lei n.º 4.228/2023, DOE/TO n.º 6.413, de 15/9/2023.

Atualmente, a estrutura organizacional da SEFAZ-TO é composta por seis linhas de comando: primeira linha: ordenador de despesa ou autoridade máxima do órgão, secretário de estado da Fazenda; segunda linha: assessorias, contencioso administrativo tributário e corregedoria fazendária; terceira linha: secretarias executivas: secretário executivo de Gestão Tributária e secretário executivo do Tesouro; quarta linha: superintendências: três superintendências ligadas diretamente ao gabinete do secretário e cinco superintendências ligadas diretamente aos secretários executivos; quinta linha: diretorias, subordinadas diretamente a superintendências; sexta linha: gerências subordinadas diretamente a diretorias. Nesta mesma linha encontram-se ainda as delegacias regionais de fiscalização, subordinadas diretamente à diretoria da receita, conforme Figura 2 do Organograma.

Figura 2 - Organograma da SEFAZ-TO



Fonte: sítio eletrônico Sefaz/TO, 2024.

O planejamento estratégico da Sefaz/TO define objetivos e ações estratégicas, norteadores da atuação da administração tributária e da gestão de recursos públicos do Estado do Tocantins. É fundamentado na missão de executar a gestão tributária e financeira, bem como contribuir para o desenvolvimento do Estado do Tocantins, provendo recursos para a realização das políticas públicas, respeitando as orientações do plano plurianual, e buscando o equilíbrio das finanças do Estado.

Em 2023, o planejamento estratégico foi revisado e atualizado em oficinas de trabalho e seminários de treinamentos com a participação dos servidores fazendários. O conteúdo do trabalho foi orientado pela identificação da missão, da visão, dos valores, dos objetivos estratégicos, dos indicadores, das ações e metas, surgindo uma nova reformulação da Missão e dos Objetivos Estratégicos do órgão. Elaborado para o período 2023 a 2027, resultou no mapa estratégico da Figura 3, documento que define a missão, visão e valores da SEFAZ-TO.

Figura 3 - Mapa estratégico da SEFAZ-TO.



Fonte: Assessoria de Planejamento/SEFAZ-TO

As contratações de bens e serviços no âmbito da SEFAZ-TO são geridas pela Superintendência de Administração e Finanças, unidade orgânica de comando e direção, subordinada diretamente ao Gabinete do Secretário. A execução é realizada por meio da Gerências de Compras e da Gerência-Geral de Administração, subordinadas diretamente à Diretoria de Administração e Finanças.

À Gerência de Compras, unidade orgânica de execução, subordinada diretamente à Diretoria de Administração e Finanças, compete:

- I - gerir procedimentos necessários à aquisição de materiais e serviços;
- II - coordenar e orientar procedimentos preparatórios para aquisição de bens e serviços;
- III - analisar, preliminarmente, projeto básico ou termo de referência relativos a aquisições;
- IV - cotar preços e identificar proposta mais vantajosa à administração pública;
- V - exercer outras competências que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Outrossim, as contratações na SEFAZ-TO são executadas por meio de três unidades gestoras: Unidade Gestora 250100 – Secretaria da Fazenda – SEFAZ-TO, responsável por prover recursos para o bom funcionamento da máquina pública estadual e dos seus serviços por meio da gestão da política tributária; planejar, organizar e gerir a administração financeira e contábil, a conta única e o equilíbrio financeiro do Estado; bem como, efetivar as aquisições gerais da administração pública.

Unidade Gestora 267900 - Fundo Estadual de Modernização e Desenvolvimento Fazendário (Funsefaz), responsável pelo custeio de programas de modernização, de desenvolvimento e de aperfeiçoamento da SEFAZ-TO: a implementação de melhores práticas administrativas para modernização da infraestrutura física e tecnológica e nas áreas afins; o desenvolvimento da tecnologia da informação, sua estrutura de hardware, software e infraestrutura de rede para a automação e o redesenho de processos; a valorização dos servidores fazendários por meio de formação, capacitação e treinamento e a otimização da comunicação na instituição, com efetividade e segurança.

Unidade Gestora 45010 – Recursos sob a Supervisão da SEFAZ, de cunho meramente operacional, é responsável por despesas que não contribuem para a

manutenção das ações temáticas de governo, não resultam produtos e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Nesta unidade concentram-se os pagamentos das contribuições do Pasep; os ressarcimentos de valores recebidos indevidamente pelo Tesouro Estadual; a pactuação de contratos com instituições prestadoras de serviços que visem à administração e manutenção dos sistemas e outros serviços atinentes aos órgãos governamentais em abrangências estadual e o acompanhamento, a avaliação e o pagamento dos contratos firmados com instituições financeiras, referentes a serviços bancários diversos.

1.3.2 Caracterização da Pesquisa

Foi adotada nesta pesquisa a abordagem qualitativa, ainda assim com aspectos quantitativos, considerada a natureza do problema a ser pesquisado e o objetivo de analisar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO.

Trata-se de pesquisa aplicada e descritiva realizada na SEFAZ-TO, cujo método utilizado foi o estudo de caso. A combinação das abordagens de pesquisa possibilitou à pesquisadora visão mais ampla sobre o tema, permitiu-lhe a identificação dos pontos mais adequados às políticas públicas relacionadas à governança das contratações, além de proporcionar-lhe base precisa para a elaboração do diagnóstico. Apesar de o estudo de caso ser predominantemente uma abordagem qualitativa, Yin (2015) e Eisenhardt (1989) defendem que a inclusão de dados quantitativos pode fornecer esclarecimentos adicionais durante a investigação.

Ressalta-se que a utilização do método “estudo de caso” teve o intuito de analisar os resultados da aplicação do Decreto n.º 6.606/2023 em favor da governança das contratações na SEFAZ-TO. Este método permitiu a análise aprofundada da implementação da governança e dos processos administrativos envolvendo contratações públicas para identificar práticas bem-sucedidas e possíveis pontos de melhoria.

Conforme a taxonomia de Yin (2015) e segundo Stake (2005), utilizou-se um estudo de caso único para aprofundar o conhecimento sobre o objeto de estudo e explorar as inter-relações entre suas diversas atividades, em vez de buscar suas causas.

Ainda conforme Stake (2005), é possível compreender de maneira holística o fenômeno que se estende a um conjunto de outros casos, como é parte do objeto de

estudo, ou seja, analisar como ocorre a implantação da governança nas contratações na SEFAZ-TO. Assim, torna-se possível compreender a governança das contratações em diferentes contextos de pesquisa e quais as práticas mais utilizadas na administração pública.

Sem a pretensão de promover generalizações, como afirma Yin (2005), o caso ainda é classificado como um caso “intrínseco” em virtude de o interesse principal e duradouro ser centrado no próprio caso, conforme a perspectiva de Stake (2005). Quanto à natureza, classifica-se como um estudo de caso explicativo que investiga o impacto da nova lei de licitações na governança das contratações da SEFAZ-TO mediante a percepção dos agentes envolvidos como foco de análise.

A coleta de dados utilizou, principalmente, seis fontes distintas de informação: “documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos” (Duarte e Barros, 2006, p. 229).

1.3.3 Participantes da Pesquisa

Foram selecionados como participantes da pesquisa todos os servidores envolvidos no processo de contratações da SEFAZ-TO, distribuídos nos níveis estratégico, tático e operacional. Esta escolha justifica-se pelo fato de esses servidores integrarem a estrutura organizacional do órgão e participarem ativamente do respectivo processo.

A relação dos servidores foi disponibilizada pela Diretoria de Gestão de Pessoas por meio de relatório de lotação e quantitativo de servidores, demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação de participantes da pesquisa

Nível do cargo	Descrição	Quant.
Estratégico	Superintendente	1
Tático	Diretores	2
Operacional	Gerentes e técnicos	29
TOTAL		32

Fonte: elaboração própria (2024).

1.3.4 Coleta de Dados

Para a coleta partiu-se do questionamento base da pesquisa que visa responder à questão: “como está a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO”, bem como, aos objetivos específicos. Foram adotadas as seguintes estratégias metodológicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e aplicação de questionário.

1.3.4.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica propicia o exame de um tema para que o pesquisador construa um enfoque ou abordagem nova sobre ele, com o objetivo de chegar a conclusões inovadoras e que compoñham a sua gama conceitual (Lozada; Nunes, 2018, p. 158).

Para atender o objetivo específico de identificar práticas de governança das contratações utilizadas na administração pública, a coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico em normativos, artigos, livros, teses e dissertações.

Para construir a base teórica desta pesquisa, procedeu-se ao levantamento bibliográfico na plataforma *Scielo* e no Banco de Teses e Dissertações (BDTD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES) de dados com publicações defendidas nos últimos cinco anos (2018 a 2022). A consulta, realizada entre os dias 1º e 30 de agosto de 2023, obedeceu a critérios específicos de combinação, conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3 - Pesquisa ao banco de teses da Capes.

Termos utilizados	Quantidade encontrada	Selecionadas para leitura	Relacionadas à discussão
governança+administração pública	188	11	2
práticas+ governança das contratações	57	4	3
governança + contratações públicas	31	8	6
contratações públicas + lei 14.133/2021	1	1	1
planejamento+contratações	102	4	3
contratações+tocantins	1	1	0

Fonte: Elaboração própria (2023).

Foram utilizados descritores e termos-chave com base na relevância para o tema, que abrangeram as principais áreas de interesse dos objetivos da pesquisa. Com vistas à obtenção de maior volume de trabalhos, os descritores foram combinados mediante a utilização dos operadores booleanos “and” e “or”. No decorrer da busca foram necessárias algumas modificações nos descritores para ampliação da abrangência da pesquisa.

Encerrada a procura, os trabalhos foram selecionados com critérios preestabelecidos para definir sua real importância e efetiva contribuição para a pesquisa e descartados os trabalhos não relacionados diretamente ao tema, duplicados ou considerados pouco relevantes para a pesquisa.

De início foram identificadas 380 teses e dissertações. A seguir, procedeu-se à leitura dos títulos e respectivos resumos, e selecionados 15 documentos para a leitura. Os demais foram descartados por não tratarem da temática dos objetivos da pesquisa.

Tendo em conta que a regulamentação da Lei n.º 14.133/2021 é recente e, apesar da quantidade expressiva de textos identificados (380), da leitura constatou-se a existência de poucos estudos que tratam especificamente do objeto da pesquisa, e necessária a ampliação da base de dados.

Dessa forma, incorporou-se à pesquisa a plataforma *Scielo*, com a utilização dos mesmos termos e período, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Pesquisa na plataforma *Scielo*.

Termos utilizados	Quantidade encontrada	Selecionadas para leitura de resumo	Relacionadas à discussão
governança+administração pública	139	11	3
práticas+ governança das contratações	4	2	1
governança + contratações públicas	8	8	3
contratações públicas + lei 14133/2021	13	8	3
planejamento+contratações	7	5	1
contratações+tocantins	0	0	0

Fonte: Elaboração própria (2023).

De forma análoga, os artigos foram selecionados com critérios preestabelecidos de relevância para a pesquisa. Foram descartados os textos não relacionados diretamente ao tema, duplicados ou considerados pouco relevantes ao estudo.

Foram identificados 171 artigos, de cuja leitura dos títulos e respectivos resumos selecionou-se 11 artigos para leitura. Os demais foram descartados por tratarem de temática divergente dos objetivos da pesquisa.

Com o objetivo de identificar as práticas de governança das contratações utilizadas na administração pública, procedeu-se a pesquisa bibliográfica com base nas referências descritas no Quadro 5.

Quadro 5 – Abordagem teórica

Referencial teórico	Principais autores
Origem e Conceito de governança pública	Altounian, Souza e Lapa (2020) Angelini, Candela e Castellani (2019) Ansell; Torfing (2016) Baptista (2017) Beck Ckagnazaroff (2017) Bevir (2012) Brito (2021) Buta e Teixeira (2020) Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) Cavaliere (2020) lenovan (2018) Martins, Mota e Marini (2019) Matias-Pereira (2016, 2018) Nardes, Altounian e Vieira (2018) Paludo (2020)
Princípios da Governança Pública	Altonian, Souza e Lapa (2020) Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) IBGC (2015) Matias-Pereira (2016; 2018) OCDE (2017) Slomski (et al, 2008) TCU (2020)
Governança das contratações Públicas	Cardoso e Alves (2021) Ferreira (2021) Finili (2017) Gomes e Ferreira (2020) Hennigen (2018) OCDE (2020, 2021)
Contratações Públicas	Amorim (2019) Arrowsmith (2011) Bittencourt (2021) Di Pietro (2022) Fernandes (2005) Furtado (2018) Gomes Júnior; Ferreira Neto (2020) Joia e Zamot (2002) Meirelles (2010) OCDE (2017) Paim-Terra (2018) Santana (2020) Thaí (2001)

Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir desta pesquisa foram identificadas 41 práticas de governança em

contratações públicas (APÊNDICE A), relacionadas com base nos eixos temáticos e utilizados para a elaboração do questionário.

1.3.4.2 Pesquisa documental

Após a aplicação do questionário para examinar quais as práticas de governança das contratações são implantadas na SEFAZ-TO, procedeu-se minuciosa pesquisa documental para identificar a aplicação destas práticas.

A pesquisa documental é considerada importante técnica de abordagem dos dados qualitativos, e considerado documento todo e qualquer tipo de material que ofereça informações importantes para determinada pesquisa. Este tipo de procedimento também tem validade para complementar e validar informações obtidas mediante outros recursos. Assim, o uso de documentos em pesquisa deve ser valorizado, “[...] uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (Sá-Silva et al, 2009, p. 2). Os documentos analisados na pesquisa documental são relacionados no Quadro 6.

Quadro 6 - Documentos da pesquisa documental

Documentos	Tipo	Orgão responsável	Ano
Portaria Sefaz n.º 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ-TO.	Portaria	SEFAZ-TO	2024
Portaria Sefaz n.º 547/2024 - Aprova o Código de Conduta Ética dos Servidores da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ-TO.	Portaria	SEFAZ-TO	2024
Estudo Técnico Preliminar – ETP.	ETP	SEFAZ-TO	2024
Decreto n.º 6.749/2024 - Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Poder Executivo Estadual para o exercício de 2024, e adota outras providências.	Decreto	Governo do Estado do Tocantins	2024
Decreto n.º 6.606/2023 – Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Tocantins, a Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação.	Decreto	Governo do Estado do Tocantins	2023
Lei n.º 1.818, de 23 de agosto de 2007 - Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Tocantins.	Lei	Governo do Estado do Tocantins	2007
Plano de Contratação Anual - 2024	PCA	SEFAZ-TO	2024
Plano de Capacitação Anual - 2023	Plano	SEFAZ-TO	2023
Memorando Circular n.º 02/2023, SGD 2023-25009-43269	Memorando	SEFAZ-TO	2024
Justificativa de prorrogação de contratos	Justificativa	SEFAZ-TO	2024
Portaria de Gestão e Fiscalização de Contratos	Modelo	SEFAZ-TO	2024

Fonte: Elaboração própria (2024).

1.3.4.3 Aplicação do Questionário

A partir da pesquisa bibliográfica e das práticas identificadas foi elaborado modelo de questionário (APÊNDICE B) com a finalidade de coletar informações de pesquisa e permitir responder ao objetivo específico de examinar as práticas de governança das contratações adotadas na SEFAZ-TO após a regulamentação da Lei n.º 14.133/2021 pelo Decreto n.º 6.606/2023. O modelo foi adaptado do Relatório Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública do TCU (2021) e o Decreto Estadual n.º 6.606/2023, mediante a ferramenta “*Google Forms*”.

O questionário está estruturado em três partes. A primeira, com cinco questões, destina-se à identificação do perfil dos servidores. A segunda parte é organizada em oito eixos temáticos e contém questões relacionadas às práticas de governança das contratações, de acordo com o TCU e as normas vigentes. Os eixos temáticos abordam os seguintes temas:

1. gestão estratégica de contratações públicas (P1 a P9);
2. integridade e ética nas contratações (P10 a P15);
3. gerenciamento de riscos em contratações (P16 a P18);
4. desenvolvimento de pessoal da área de contratações públicas (P19 a P24);
5. planejamento das contratações públicas (P25 a P29);
6. processos de trabalho das contratações públicas (P30 a P34);
7. gestão por desempenho da contratada (P35 e P36);
8. instrumentos de governança em contratações (P37 a P41).

A partir desses eixos foram elaboradas 41 questões fechadas e utilizada a escala *Likert* de cinco pontos invertida para medição. O respondente, ao selecionar uma das opções de resposta da escala *Likert*, estabelece uma forma de análise em graus de concordância/discordância que varia desde “discordo totalmente” até “concordo totalmente”, conforme o grau de adoção da prática na SEFAZ-TO por ele entendido.

Para Dalmoro e Vieira (2013), as escalas de cinco pontos apresentam características importantes como um nível adequado de confiabilidade, a capacidade do método de se adaptar a respondentes com diferentes níveis de habilidade e a possibilidade de detectar consistência interna e verificar possíveis vieses nas respostas por meio da técnica de inversão.

A terceira parte do questionário consta de três questões abertas destinadas a

auxiliar no entendimento do problema da pesquisa, identificar desafios, barreiras e oportunidades de melhoria na implantação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.

Anteriormente à aplicação do questionário foi realizado um pré-teste com as servidoras titulares da Diretoria de Administração e Finanças e da Gerência de Compras. Nesta etapa foram sanadas algumas dúvidas e adotadas sugestões, o que tornou o questionário mais efetivo, com perguntas claras e compreensíveis.

Ultrapassada esta etapa, o questionário foi encaminhado a 32 servidores no período de 25 de junho a 30 de julho de 2024, via do e-mail institucional dos participantes. O índice de respostas foi de 100%. Alguns servidores tiveram dificuldades em abrir o arquivo no e-mail institucional em função do perfil individual estar relacionado ao e-mail da unidade de lotação. Quando verificadas, após o saneamento da pendência, a mensagem foi reencaminhada e entregue.

1.3.5 Análise e Interpretação dos Dados

O questionário foi aplicado por meio da ferramenta Formulário *Google*, utilizada a escala *Likert* de cinco pontos com a opção de respostas para a adoção das 41 práticas previamente identificadas: discordo totalmente, discordo parcialmente, não concordo e nem discordo, concordo parcialmente e concordo totalmente.

As quantidades absolutas das respostas apresentadas pela ferramenta foram tabuladas em planilha eletrônica (Excel) e transformadas em pontos percentuais para cada nível da escala *Likert* em relação à percepção dos respondentes quanto à adoção das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO. Em seguida, os cinco níveis (da escala *Likert*) foram reduzidos a três novos níveis, que indicassem o sentimento pessoal de concordância, neutralidade ou discordância a respeito da adoção das tais práticas. A redução de níveis foi utilizada para gerar forma mais clara e estruturada das opiniões diversas dos respondentes em relação à positividade, à negatividade ou a neutralidade em referência às afirmações ou perguntas apresentadas.

As respostas foram tabuladas em percentuais, utilizada a análise estatística descritiva. O percentual de discordância resultou da soma dos percentuais “discordo totalmente” e “discordo parcialmente”, enquanto o percentual de concordância resultou da soma dos percentuais “concordo parcialmente” e “concordo totalmente”. A

análise da percepção dos gestores ocorreu em termos percentuais nos três níveis. Importante destacar que a metodologia aqui utilizada difere da realizada pelo TCU, que utiliza outro método de cálculo e consolida resultados em quatro níveis (ou estágios), sendo eles: inicial inexpressivo, inicial iniciando, intermediário e aprimorado.

Dos dados colhidos nas três questões abertas do questionário, cuja finalidade consiste em identificar benefícios, barreiras e oportunidades em relação à adoção das práticas, foram obtidas 964 respostas no total. Para melhor seleção, após a leitura de todas as respostas foi executada a tabulação das palavras ou temáticas repetidas ou com o mesmo sentido por meio da plataforma infogram.com para a criação de “nuvens de palavras” que sintetizaram em palavras as respostas mais convergentes.

Apesar do questionário criado assemelhar-se a uma adaptação do diagnóstico realizado pelo TCU por meio do Relatório de Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública, esta pesquisa adotou metodologia diferente da citada, que utiliza outros cálculos e consolida, como já relatado, o resultado em quatro níveis (ou estágios) de adoção das práticas pelos órgãos da administração pública.

Os dados obtidos com a pesquisa documental foram devidamente tratados em criteriosa análise dos documentos, que consistiu na identificação e na sua leitura, para evidenciar a aplicação das 41 práticas elencadas no questionário. Esta análise permitiu a validação das práticas adotadas pela SEFAZ-TO.

Em seguida, procedeu-se à análise dos resultados mediante a triangulação dos dados obtidos com a pesquisa bibliográfica, a aplicação do questionário e a pesquisa documental.

Segundo Abdalla (2013), a triangulação pode combinar métodos e fontes de coletas de dados qualitativos e quantitativos (entrevistas, questionários, observação e documentos, além de outras), assim como diferentes métodos de análise dos dados.

Destarte, foi realizada análise geral dos resultados obtidos com a pesquisa bibliográfica, ocasião na qual foram identificadas as práticas de governança das contratações públicas e aplicado o questionário da implementação das práticas definidas pelo TCU. Após este estudo, foi possível estruturar a pesquisa em eixos temáticos e, após a aplicação do questionário, realizar a pesquisa documental para determinar a inter-relação das respostas dos participantes da pesquisa sobre a adoção das práticas elencadas no questionário. O quadro 7 sintetiza o roteiro metodológico utilizado nesta pesquisa.

Quadro 7 - Roteiro metodológico

Objetivos específicos	Técnica de Coleta de Dados	Instrumentos de Coleta de Dados	Técnica de Análise de Dados
Identificar práticas de governança das contratações utilizadas na administração.	Levantamento bibliográfico	Normativas, artigos, livros, teses e dissertações	Análise de conteúdo
Examinar quais as práticas de governança das contratações públicas são implantadas na SEFAZ-TO.	Questionário <i>Survey</i>	Questionário online (Google Forms)	Análise estatística Descritiva; Análise de conteúdo e pesquisa documental.
Pesquisar os desafios, barreiras e oportunidades de melhoria na implantação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.			
Elaborar Nota Técnica com base nos resultados da pesquisa, a fim de identificar avanços, desafios e oportunidades de melhoria no processo de implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO.	Análise dos dados coletados.	Elaboração de relatório a partir da análise dos dados coletados.	Relatório final.

Fonte: elaboração própria (2024).

1.3.6 Aspectos éticos da pesquisa

Toda pesquisa pode apresentar consequências não previsíveis, como eventuais desconfortos e possíveis riscos. Por esse motivo, a pesquisadora observou estritamente o cumprimento das diretrizes para a ética na pesquisa e a integridade científica contidas na Resolução n.º 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana e determina que a pesquisa seja avaliada e registrada por um comitê de ética (Brasil, 2016). Define ainda, casos em que a pesquisa não necessita de registro ou avaliação pelo sistema CEP/CONEP.

Assim, por se tratar de estudo teórico sobre práticas profissionais cotidianas, sem a coleta de dados sensíveis ou informações que possam identificar o sujeito, sendo pesquisados documentos oficiais divulgados por meio de publicações oficiais,

a presente pesquisa se enquadra nesta exceção.

Além disso, foi solicitada a concordância e autorização institucional para a realização desta investigação, mediante Carta de Anuência (APÊNDICE D) assinado pela autoridade competente. Os participantes da pesquisa, no momento de responder ao questionário, também subscreveram o respectivo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), no qual são explicitados os procedimentos a que os participantes se submeteriam.

Para acesso aos documentos institucionais foi solicitada a competente autorização para uso durante a evolução da pesquisa. O termo de confidencialidade foi o documento utilizado por esta pesquisadora para firmar o compromisso de guarda e sigilo absoluto sobre os dados coletados nos documentos institucionais, utilizados exclusivamente para a execução do projeto em questão.

Nesta pesquisa foram identificados riscos mínimos, ou seja, baixa probabilidade de ocorrência de dano e baixa gravidade de eventuais danos, como o tempo despendido, cansaço ou aborrecimento do sujeito de pesquisa ao responder ao questionário e eventual dificuldade em interpretar as perguntas ou afirmativas no documento.

Para a redução dos riscos foi utilizada contextualização prévia do tema e esclarecimento das perguntas a serem respondidas no questionário; coleta de dados pela plataforma *Google Forms*, e utilizado o recurso de não retorno ao pesquisador do nome do respondente; garantia da não violação e da integridade dos documentos por meio da utilização de documentos digitais com armazenamento em nuvem, em computador protegido com senha.

O principal benefício aos participantes da pesquisa foi classificado como “benefícios esperados”, já que o conhecimento decorrente da pesquisa deverá contribuir para o desenvolvimento de alternativas efetivas para intervenções futuras no âmbito das contratações públicas da SEFAZ-TO.

Todo o processo de coleta e análise dos dados ocorreu em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 13.709/2018). Por se tratar de solicitação e retorno de dados via internet, alguns cuidados foram adotados para manter e preservar a confidencialidade e integridade dos dados fornecidos pelos participantes e evitar acessos indevidos, acidentais ou compartilhamentos por eles não autorizados. Os dados foram tratados apenas pela pesquisadora.

Por fim, o processo de pesquisa e coleta de dados, bem como os resultados

decorrentes, foram submetidos aos princípios e normativos éticos que regem a pesquisa científica, o que confere sigilo às identidades e dados institucionais que possam prejudicar os participantes da pesquisa e setores envolvidos.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA: CONCEITO, PRINCÍPIOS E PRÁTICAS

Neste tópico será abordado o contexto teórico relacionado à governança das contratações públicas, com ênfase nos conceitos, práticas, princípios legais e aplicações em órgãos da administração pública. Será tratado o conceito da governança na administração pública, bem como mecanismos e práticas utilizados na governança das contratações como estratégia de eficiência dos serviços públicos e otimização dos recursos financeiros, traduzidos em serviços de qualidade pelo Estado ao cidadão.

Em uma sociedade cada vez mais consciente e exigente, as organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, buscam sempre integrar a governança de forma estratégica e transparente em seus processos. Isso implica não apenas cumprir com normas e regulamentos, mas também a adoção de práticas de gestão pública eficiente e transparente, na qual um sistema de governança inteligente, ativo e dinâmico torna-se o diferencial almejado por organizações públicas (Brito, 2021).

Os tópicos seguintes abordarão o tema da governança na administração pública, instrumentos e práticas de governança das contratações públicas e governança das contratações públicas, de forma a obter subsídio acadêmico para as análises necessárias ao alcance dos objetivos desta pesquisa.

2.1 Governança na administração pública: origem e conceito

Com o advento da administração pública gerencial, surgiu na segunda metade do século XX, segundo Matias-Pereira (2016), a visão de eficiência da administração pública, voltada para a necessidade de redução de custos, otimização de recursos e melhoria na qualidade dos serviços, tendo o cidadão como o principal beneficiário. Assim, evidencia-se a gestão estratégica e a governança pública como mecanismos para o desenvolvimento da cultura gerencial, guiada pelos valores da eficiência, da qualidade, da transparência e da prestação de contas ao cidadão-usuário.

O uso atual da governança representa um dos processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na concessão de objetivos públicos (Beck Ckagnazaroff, 2017). De forma abstrata, refere-se às formas de coordenação social e padrões de governo (Bevir, 2012).

O uso do termo governança tem origem no mundo empresarial, sendo utilizado para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados, posteriormente aplicada ao mundo do poder e das organizações locais, cujas variações em termos de contexto são fundamentais (Matias-Pereira, 2016).

De acordo com o Banco Mundial, governança é o "exercício de autoridade, controle e gestão, do poder de governo".

[...] em geral, possui três aspectos distintos: (i) a forma de regime político (parlamentar; presidencial; militar; civil; autoritário; democrático); (ii) os processos pelos quais a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país; e (iii) a capacidade dos governos para projetar, formular e implementar políticas e, em geral, para cumprir funções governamentais (World Bank, 1992, p. 1 e 23).

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

Segundo os autores Altounian, Souza e Lapa (2020), a origem da governança acompanha o crescimento das empresas, responsável pela necessidade de separação dos interesses daqueles que detinham o capital, denominados "principal", dos responsáveis pela gestão, chamados de "agentes". Assim, princípios e regras foram criados e observados para que as ações dos administradores fossem melhor acompanhadas pelos verdadeiros donos dos negócios. O conflito de interesses era evidente, o "principal" buscava maximizar o resultado de seu investimento, enquanto o "agente", seus benefícios e remuneração. No setor público, a visualização desses conflitos necessita de um olhar ainda mais amplo, considerando que a sociedade ocupa o papel de "principal", pois é o responsável pelo financiamento do Estado, enquanto os servidores públicos atuam na condição de "agentes".

Para Buta e Teixeira (2020), a origem do conceito de governança é ancorada aos estudos da teoria da agência, pois analisam a separação entre as funções de

propriedade e controle como forma de tornar a organização mais eficiente. As referidas funções, anteriormente atribuídas à mesma pessoa, o gerente-proprietário, passam a ser tratadas separadamente.

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

Nesse sentido Matias-Pereira (2018) considera importante estabelecer a diferença entre as visões teóricas que tratam do assunto. Das correntes de pensamentos, destacam-se as que focam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental e as que se preocupam, nas suas abordagens, com questões do potencial democrático e emancipatório. Com isso, constantemente evidencia-se a legitimidade do espaço público em constituição; à repartição de poder entre governantes e governados; os processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação) e a descentralização da autoridade e das funções inerentes ao ato de governar (Matias-Pereira, 2018).

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

Neste contexto, a governança pública tem o papel de construir condições essenciais na condução da gestão pública, na formulação e na execução das políticas públicas no país. Sua prática tem como objetivo principal a prestação de serviços com qualidade para a sociedade, em consonância com os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos. Ou seja, a governança tem a finalidade de criar na administração pública um ambiente seguro e transparente em prol da sociedade

e impor ao gestor a necessidade de ações alinhadas aos anseios da sociedade, que deve exercer o controle social sobre os atos do poder público (Cavaliere, 2020).

O Banco Mundial e a OCDE foram os precursores da ideia de que os Estados deveriam adotar regras de governança. Em 1992, o Banco Mundial publicou relatório sobre governança e desenvolvimento. Em 2017, publicou novo relatório com o tema de Governança e recomendações, no qual define governança como o processo por meio do qual atores estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder (Banco Mundial, 2017, p.3).

A *International Federation of Accountants* (IFAC), organização mundial para a profissão contábil, defende que a governança compreenda os mecanismos (político, econômico, socioambiental, administrativo, legal, entre outros) colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2014).

Essa organização, com o objetivo de contribuir para a boa governança e a *accountability* no setor público, editou em 2001, por intermédio do Comitê do Setor Público (PSC), o *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective (Study 13)*. O *Study 13* estabelece princípios de governança e sua aplicação em entidades do setor público (PSC/IFAC, 2001). Apesar de estabelecer princípios neste estudo, o PSC/IFAC reconhece a importância e aplicação dos princípios estabelecidos pelo *Cadbury Report* nas instituições públicas. No entanto, faz ressalvas, admitindo que:

O setor público é complexo, e entidades do setor público não têm uma forma padrão de organização ou tamanho. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e em diferentes setores, pois cada qual tem características únicas que requerem atenção especial ao se impor diferentes conjuntos de responsabilidades na prestação de contas (PSC/IFAC, 2001, p. 2).

Assim, a IFAC admite que a administração pública possui complexidades que não são observadas na administração de empresas privadas. Portanto, redefiniu seus princípios para que refletissem as características do setor público, baseado nos princípios para a vida pública estabelecidos pelo *Nolan Report* para a adaptação destes princípios para a realidade do setor público. O *Nolan Report*, publicado originalmente na Grã-Bretanha em 1995, estabelece normas de conduta para a vida pública e aborda temas relativos aos padrões de comportamento ético dos servidores

públicos e dos políticos, parlamentares e altos dirigentes de governo (ENAP, 1995).

O TCU (2020, p. 15), órgão precursor sobre o tema da governança no Brasil, traz em seu Referencial Básico de Governança o seguinte conceito de governança pública organizacional:

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

Neste cenário, a governança pública se apresenta como a ferramenta essencial na condução da gestão pública e na formulação e execução das políticas públicas no país. A governança vincula-se ao propósito de criar, na administração pública, o ambiente seguro e transparente em prol da sociedade e impõe ao gestor a necessidade de estar em sintonia com os anseios da população, que deve exercer o controle social sobre os atos do poder público e participar efetivamente da implantação das políticas que venham a atender aos seus anseios (Cavaliere, 2020).

O Governo Federal publicou o Decreto n.º 9.203, de 22/11/2017, que dispõe sobre política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este decreto conceitua governança pública como: “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Este decreto define princípios, diretrizes, mecanismos, cria o Comitê Interministerial de Governança (CIG), determina a criação de comitês internos com a finalidade de estabelecer e colocar em prática a política de governança da administração pública federal (Brasil, 2017).

Para Baptista (2017), “a governança pública vem se configurando como um novo arranjo de governo, cujo objetivo é tornar o atendimento às demandas sociais mais dinâmico, efetivo e criado a partir daqueles diretamente envolvidos com a problemática.” O autor, ao indagar o que define concretamente o adjetivo “pública” no termo governança pública, entende como elemento que melhor caracteriza essa questão saber se a governança está direcionada para a ampliação da esfera pública, em termos de espaço, tamanho, influência e deliberação, na condução das estruturas de governança. “É basilar ao entendimento e reflexão sempre iniciar pela busca do ‘público’ nas bases da governança” (Baptista, 2017).

De acordo com os autores Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018), a governança pública representa a base institucional e de redes informacionais. Assim, os autores partem da abordagem conceitual unitária e regulatória para aspectos plurais, enfatizando o interesse em questões públicas, com uma governança mais aberta, onde são possíveis discussões, participações e convergência de interesses.

Na opinião de Martins, Mota e Marini (2019), governança pública é “processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos; e da melhoria do desempenho”. A depender da dinâmica sociopolítica, o número de diferentes organizações se eleva mais rapidamente que o estabelecimento do próprio processo de governança. Nem por isso, governança deixa de ser aplicável a diversas formas organizacionais, incluindo as organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários (Teixeira; Gomes, 2018).

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

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

Para Matias Pereira (2016), a governança adotada pelo Banco Mundial, que a governança pode ser aceita como a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados com vistas a promover o desenvolvimento, ou seja, remete à competência da ação estatal no gerenciamento das ações sociais e econômicas, considerando a presença de leis e normas que regulam a atuação do Estado.

Altounian, Souza e Lapa (2020, p. 269) explicam que a complexidade do setor público em especial no tocante a estrutura, forma e tamanhos organizacionais

diversos, obriga ao reconhecimento de modelos diferenciados de governança, aplicados a diferentes contextos organizacionais. Cada organização possui características próprias, logo, o grande desafio é articular um conjunto de princípios e elementos comuns que podem ser considerados em uma estrutura de governança pública. Para os autores, a governança na administração pública “diz respeito a um conjunto de mecanismos que tem por objetivo avaliar, direcionar e monitorar a atuação do administrador público, com o objetivo de garantir a prestação de serviços públicos de melhor qualidade e de interesse de sociedade”.

Segundo Matias-Pereira (2016, p. 124) uma boa governança no setor público, deve estar presente o fator “participação proativa de todos os atores envolvidos: dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada”.

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas (Matias-Pereira, 2016).

Entende-se com isso que a governança influi nas condições da gestão, proporciona às entidades públicas boas práticas na utilização dos recursos públicos, otimiza recursos, deixa claro aos entes federados a compreensão dos seus direitos e deveres quanto à sociedade. Estas práticas de governança visam entre outras funções, afastar a presença do risco de corrupção presente no mundo corporativo e público, sendo necessária a adoção de medidas legislativas que tragam para o interior das instituições públicas regras de transparência, gestão de riscos e a adoção de procedimentos ou mecanismos que minimizem, combatam ou previnam a ocorrência de desvios das finalidades públicas (Cristóvam & Bergamini, 2019).

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

Segundo a OCDE (2020), quando sólida, a governança pública possui relevância direta na otimização de resultados econômicos e sociais positivos, com a convergência de esforços contínuos para fortalecimento das instituições e garantia de que as políticas públicas atendam as necessidades e aos interesses públicos em

torno dos princípios fundamentais da governança pública: transparência, participação, responsabilidade e integridade.

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

Em conclusão, a governança na administração pública emerge como um instrumento indispensável para fortalecer a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas eficazes, transparentes e alinhadas às necessidades da sociedade. Sua origem, fortemente vinculada à teoria da agência e ao desenvolvimento da administração gerencial, evidencia a evolução do papel do gestor público, que deve atuar com base em princípios de responsabilidade, ética, eficiência e controle.

A governança pública, portanto, representa um novo arranjo institucional voltado à criação de valor público, promovendo a participação social, a accountability e a confiança nas instituições. Diante da complexidade e diversidade das organizações públicas, torna-se fundamental a adaptação de modelos de governança que respeitem suas especificidades, sem perder de vista a missão maior de garantir serviços públicos de qualidade. Assim, a governança se consolida como eixo estruturante para o bom funcionamento da administração pública e para o fortalecimento da democracia.

Neste tópico foi possível contextualizar a origem e o conceito de governança pública. No tópico seguinte será apresentado estudo sobre os princípios que norteiam a governança pública, essenciais para compreensão de sua implementação.

2.2 Princípios da Governança Pública

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

Altonian, Souza e Lapa (2020) defendem que a governança se apoia em um

conjunto de regras e princípios que orientam no sentido da melhor gestão e no alcance dos melhores resultados organizacionais, sob o ponto de vista da sociedade. São fontes de sustentação das boas práticas de governança e matriz de construção da maioria dos conceitos e modelos de governança.

A utilização desses princípios na administração pública deve ser entendida como condição indispensável para que as instituições possam progredir e inovar nas práticas de gestão. Essa é uma tarefa permanente, que exige participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, especialmente, da sociedade organizada (Matias-Pereira, 2016). Sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente como nas relações com terceiros (IBGC, 2015).

Matias-Pereira (2016; 2018) menciona em seus estudos quatro princípios da governança pública: relações éticas, conformidade, transparência e prestação responsável de contas. Segundo o autor, a efetivação dos conceitos de ética, transparência e boa governança busca garantir e elevar o nível de credibilidade das instituições públicas democráticas, essenciais para o fomento do desenvolvimento socioeconômico do país.

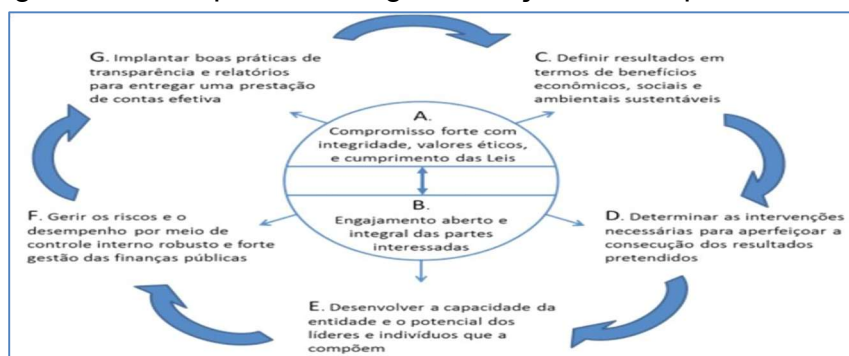
O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015) define que a função dos princípios da governança é o estabelecimento da confiança no ambiente interno e externo, proporcionada pela transparência de seus atos por meio da equidade; da prestação de contas (*accountability*) e da responsabilidade corporativa.

Ademais, não se pode esquecer dos princípios que regem a administração pública, fontes formais de natureza primária (Paludo, 2020), elencados na Constituição (Brasil, 1988), em seu artigo 37, quais sejam: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e eficiência.

O PSC/IFAC foi desenvolvido para se dedicar à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, na contabilidade e na auditoria. O referido comitê publicou o *Study 13*, que define os princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público (Slomski et al, 2008).

A IFAC define que os vários princípios da boa governança no setor público se relacionam entre si, conforme figura 4.

Figura 4 - Princípios da boa governança no setor público-IFAC.



Fonte: IFAC, 2014.

Os princípios da governança pública, segundo o IFAC (2001), são a transparência, a integridade e a *accountability*, sendo esta última a responsabilidade de prestar contas, conforme descrito no Quadro 8. Na visão de Santos et al (2012), a determinação destes princípios auxilia a padronização da comunicação dos gestores públicos com a população, pois, com base nesses princípios, o ato de informar os resultados da gestão pública de forma concisa, objetiva e responsável denota a exigibilidade de qualquer usuário dos serviços públicos diante dos meios de informação disponíveis na atualidade.

Quadro 8 - Princípios da governança aplicados ao setor público- PSC/IFAC

Princípios	Definição
Transparência	A transparência é necessária para garantir que os <i>stakeholders</i> possam ter plena confiança na gestão das atividades e ações, principalmente na tomada de decisões por parte dos administradores do setor público. Estar aberto por meio de consultas significativas com as partes interessadas e dar publicidade a informações completas, precisas e claras, que levem a medidas oportunas e eficazes, com a agilidade necessária.
Integridade	A integridade está relacionada com operações simples e também complexas. É baseada na honestidade e objetividade, com elevados padrões de decoro e probidade na gestão dos recursos públicos e de assuntos pertinentes à entidade. É dependente da eficácia do sistema de controle e sobre os padrões relativos às normas de gestão de pessoal dentro da administração pública. Ela reflete tanto na tomada de decisão da entidade quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e no desempenho da gestão.
Accountability	A <i>accountability</i> é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a gestão dos recursos públicos e todos os aspectos relacionados ao desempenho, que por sua vez serão submetidos ao escrutínio externo adequado. Será alcançado por todas as partes, tendo uma compreensão clara de responsabilidades e com papéis bem definidos através de uma estrutura robusta. Com efeito, a responsabilidade é o dever de responder por uma responsabilidade que foi atribuída ao agente público.

Fonte: IFAC, 2014.

Ao abordarem os princípios para uma boa governança no setor público, a IFAC e a *The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy* (CIPFA) (2014) entendem que a governança compreende arranjos preestabelecidos para assegurar

que os resultados pretendidos para as partes interessadas e a entidade sejam definidos e alcançados, agindo sempre no interesse público. Assim, atuar no interesse público requer comportar-se com integridade, demonstrar forte compromisso com os valores éticos e respeitar o Estado de Direito e garantir a abertura e o envolvimento abrangente das partes interessadas. Além disso, requer a definição de performance econômica, social e ambiental sustentáveis; a determinação de intervenções necessárias à otimização e obtenção dos resultados pretendidos; o desenvolvimento da capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela; o gerenciamento de riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas e a implementação de boas práticas em transparência, relatórios e auditoria para fornecer responsabilidade eficaz.

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

O TCU (2020, p 44-47), em seu Referencial Básico, define o conjunto de princípios da governança para o setor público que funciona como valores interdependentes, serve de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, descritos no Quadro 9.

Quadro 9 - Princípios da governança para o setor público-TCU

Princípios	Definição
Capacidade de resposta	É a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas (ONU, 2015). A colaboração entre entes estatais, não estatais e sociedade civil contribui para obter maior entendimento a respeito das demandas da sociedade, equilibrar os interesses, priorizar o atendimento das necessidades e aumentar a confiança das partes interessadas nas instituições públicas.
Integridade	Diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2017). A OCDE (2018) sugere a adoção de políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos, evitando-se programas de conformidade excessivamente rígidos, pois tendem a ser limitados e falham como impedimento ao comportamento antiético. A estratégia de integridade pública deve ser fundamentada em três pilares (OCDE, 2017; 2020): implementar o sistema de integridade amplo e coerente; cultivar a cultura de integridade pública; possibilitar a prestação de contas, a responsabilização e a transparência.

Transparência	Refere-se à permissão para que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Consiste em disponibilizar às partes interessadas, inclusive na forma de dados abertos, as informações de seu interesse (arts. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei 12.527/2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, em linguagem cidadã, um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.
Equidade e participação	Reporta-se à promoção de tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (IBGC, 2015). A participação efetiva das partes interessadas no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas é um dos princípios do Governo Aberto (OGP, 2011) e facilita a equidade nesses processos. A OCDE (2018) esclarece que a participação das partes interessadas favorece a equidade e a responsabilidade do governo, amplia a influência dos cidadãos nas decisões públicas, melhora a base de evidências para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e cria a consciência cívica.
Accountability (prestação de contas e responsabilidade)	Relaciona-se à obrigação das pessoas ou entidades às quais se tenha confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou as responsabilidades (BRASIL, 2011).
Confiabilidade	Previsto no Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), foi descrita pelo Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018f, p.44-45) como: [...] representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. (OCDE, 2017c, p. 24). Por isso, uma instituição confiável tem de se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional.
Melhoria regulatória	Também previsto no Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), foi conceituada no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018f, p.47-48) como: [...] representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (European Commission, 2016). Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.

Fonte: Elaboração própria, com base no Referencial Básico do TCU, 2020.

O TCU apresenta um princípio a mais que os constantes no artigo 3º do Decreto n.º 9.203 de 2017, que é o princípio da equidade e participação, que trata de promover tratamento justo a todas as partes interessadas levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (Brasil, 2017).

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

Para Matias-Pereira (2016; 2018), a governança pública está apoiada em

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

Sob a ótica da governança corporativa, Altonian, Souza e Lapa (2020, p.267) observam que os princípios estão presentes, implícita ou explicitamente, na maioria dos conceitos de governança, sendo citados em maior ou menor escala. Os principais princípios são elencados no Quadro 10.

Quadro 10 - Princípios presentes nos conceitos de governança

Princípios	Definição
<i>Fairness</i>	Senso de justiça, equidade no tratamento, respeito aos direitos das minorias, atendimento às expectativas e às demandas de todos os atores organizacionais.
<i>Disclosure</i>	Transparência nas informações, especialmente das de alta relevância que impactam os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos.
<i>Accountability</i>	Prestação responsável de contas fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria.
<i>Compliance</i>	Conformidade no cumprimento de normas e regulamentos, expressa nos estatutos, regimentos internos e nas instituições legais do país.

Fonte: Elaboração própria, com base em Altonian, Souza e Lapa (2020, p.267).

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

Contudo, não se pode esquecer os princípios que regem a administração pública, fontes formais de natureza primária (Paludo, 2020), sedimentados em nossa carta maior, conhecida como Constituição Cidadã (Brasil, 1988), constantes em seu artigo 37: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e eficiência.

A observância a esses princípios legais é fundamental para garantir a

integridade, eficiência e a legitimidade da atuação dos agentes públicos, conforme Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018). É por intermédio de princípios estabelecidos pelo legislador que o gestor público se obriga a realizar práticas de governança na gestão pública, as quais permitem à sociedade conhecer, fiscalizar e organizar pleitos perante o agente político que está no poder e, dessa forma, essas limitações o conduzem a gerir a coisa pública de acordo com as necessidades encontradas pela sociedade.

No tópico seguinte serão abordadas as práticas de governança pública, importantes na implantação da governança das contratações públicas.

2.3 Práticas de Governança Pública

Como afirmado, a *IFAC* e a *CIPFA* (2014) defendem que a governança compreende práticas preestabelecidas para assegurar que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados, agindo sempre no interesse público e propõem a atuação em defesa dos interesses públicos com integridade, compromisso com os valores éticos e respeito ao Estado de Direito e proporcionando a participação das partes interessadas. Além disso, requerem a definição de metas econômicas, sociais e ambientais; a determinação de intervenções necessárias à otimização e obtenção dos resultados pretendidos; o desenvolvimento da capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela; o gerenciamento de riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas; a implementação de boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para fornecer responsabilidade eficaz.

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

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

avaliação.

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

A adoção de boas práticas de governança contribuirá para a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade (Travaglia; Sá, 2017). Existem ferramentas que ajudam a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança: o planejamento estratégico, o cronograma de entrega de resultados, os códigos de conduta e ética e a política de gestão de riscos (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

Paludo e Oliveira (2021, p.66) destacam a importância da gestão na implantação de práticas de governança e abordam que melhor seria denominar de “práticas de gestão orientadas pela governança”, uma vez que a governança não executa essas práticas. Destacam ainda que “a governança não existe sem a gestão, mas a administração continua a existir sem a governança”.

Para a implementação e desenvolvimento de práticas é necessário o estabelecimento do modelo de governança, que consiste na definição de diretrizes, valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam eficazmente desempenhadas e possibilite o alinhamento dos objetivos da organização ao interesse público, gerencie riscos e realize a entrega íntegra, transparente e responsável (TCU, 2020).

Em relação ao exposto, o Governo Federal, por meio do decreto que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal (BRASIL, 2017), no artigo 6º, dispõe que incumbe à alta administração dos órgãos e entidades a implementação e manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com as diretrizes e os princípios estabelecidos.

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

No referencial básico de governança, o TCU apresenta o esquema denominado práticas de governança baseado em três mecanismos: liderança, estratégia e controle. Observa o tribunal que o conjunto de práticas elencadas não é exaustivo e enfatiza que organizações menores eventualmente poderão ter dificuldades em implementá-las, conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2020, p. 52)

O TCU define práticas de governança organizacional no documento “Referencial Básico de Governança”. Tais práticas são listadas por mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle). Essas práticas não contêm todo o conjunto possível de práticas de governança organizacional, mas somente as consideradas, atualmente, aplicáveis a quaisquer organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU (com base em normativos federais no tema, literatura internacional e nacional, e fiscalizações de governança realizadas pelo TCU). Os resultados de uma organização dependem do seu quadro de pessoal, assim como de princípios, comportamentos e lideranças nela inseridos (TCU, 2020).

No Quadro 11 são apresentadas as práticas relacionadas ao mecanismo de Liderança definidas pelo TCU.

Quadro 11 - Práticas de Governança - Mecanismo de Liderança

Mecanismos	Práticas	Práticas
MECANISMO DE LIDERANÇA	Estabelecer o modelo de Governança	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
		Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de governança, poderes a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
		Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
		Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.

		Garantir o balanceamento de poder e a segregação de governança das funções críticas.
		Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		Promover a participação social com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
		Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
	Promover a integridade	Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
	Promover a capacidade da liderança	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
		Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
	Garantir que o conjunto de benefícios de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, caso exista, seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.	

Fonte: Elaboração própria, com base no TCU (2020).

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

Apresenta-se, no Quadro 12, as práticas relacionadas ao mecanismo estratégia, na visão do TCU (2020).

Quadro 12 - Práticas de Governança - Mecanismo de Estratégia

Mecanismos	Práticas	Práticas
MECANISMO DE ESTRATÉGIA	Gerir riscos	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
		Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar a sua eficácia e contribuir para a melhoria do desempenho organizacional.
	Estabelecer a estratégia	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
		Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
		Estabelecer a estratégia da organização.
	Promover a gestão estratégica	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
		Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
	Monitorar o desempenho das funções de gestão	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
		Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

Fonte: Elaboração própria, com base no TCU (2020).

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

Apresenta-se no Quadro 13, as práticas relacionadas ao mecanismo de controle definidas pelo TCU (2020).

Quadro 13 - Práticas de Governança - Mecanismo de Controle

Mecanismos	Práticas	Práticas
MECANISMO DE CONTROLE	Promover a Transparência	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.

		Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
		Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo como exceção, nos termos da lei.
	Garantir a Accountability	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
		Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
		Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
		Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.
	Avaliar a satisfação das partes interessadas	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
		Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
		Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
		Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
	Avaliar a efetividade da auditoria interna	Estabelecer a função de auditoria interna.
		Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
		Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

Fonte: Elaboração própria, com base no TCU (2020).

O TCU (2021) orienta e incentiva as práticas de governança em dez passos para os gestores que administram recursos públicos possam, de maneira rápida e prática, conhecê-los e aplicá-los com vistas ao aprimoramento da governança de suas organizações, conforme demonstrado no Quadro 14.

Quadro 14 – Dez passos para a boa governança.

Passo 1	Estabeleça o modelo de governança adequado à realidade da organização
Passo 2	Lidere com integridade e combata os desvios
Passo 3	Promova a capacidade da liderança
Passo 4	Gerencie riscos
Passo 5	Estabeleça a estratégia e promova a gestão estratégica
Passo 6	Monitore resultados

Passo 7	Promova a transparência
Passo 8	Garanta a <i>accountability</i>
Passo 9	Avalie a satisfação das partes interessadas
Passo 10	Assegure a efetividade da auditoria interna

Fonte: Elaboração própria, com base no TCU (2021, p. 22-40).

Paludo e Oliveira (2021) tecem crítica importante quanto à proposta apresentada, pois, na visão dos autores, esse modelo foi elaborado com a finalidade de “avaliar”, portanto, apresenta forte viés de controle, direcionando as instituições a praticarem itens que o TCU considera importante e pretende avaliar posteriormente.

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

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

O referido levantamento é efetivado por meio de perguntas relacionadas aos seguintes tópicos: liderança, estratégia, controle e operações, sendo esse último desmembrado em gestão de pessoas; gestão de tecnologia da informação e da segurança da informação; gestão de contratações e gestão orçamentária.

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

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

No Relatório de Acompanhamento TC 011.574/2021-6 – Fiscalização

104/2021 do TCU é demonstrada a evolução dos referidos índices de governança na comparação entre 2018 e 2021 (TCU, 2021).

Com isso, surge a necessidade de mudanças e adequações que envolvem a governança pública e, de acordo com Paludo e Oliveira (2021), essas mudanças compreendem o modo pelo qual o poder público se organiza para prestar serviços à sociedade e assegura às partes interessadas o direcionamento estratégico da sua instituição. Com isso, a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas se torna essencial à eficiência e à obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da administração pública (Ferreira, 2021).

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

No item seguinte será abordado o conceito e aplicações da governança das contratações.

2.4 Governança das Contratações Públicas

A governança, na definição de Cardoso e Alves (2021, p. 31), “tanto pode ser aplicada no nível institucional, abarcando todos da organização e estabelecendo os mesmos objetivos estratégicos para todos os seus diversos setores, quanto aplicada a determinadas unidades intraorgânicas, haja vista a especificidade técnica”, como é o caso das contratações públicas.

Hennigen (2018), em seus estudos, aborda que os conceitos sobre governança de aquisições públicas ainda são escassos, em virtude da profunda discussão que se segue nas estatísticas relativas à parte operacional das contratações, quais sejam: pregões realizados, valores licitados, quantidade de dispensas de licitação, dentre outros, que não se relacionam à função sobre a governança das contratações no contexto brasileiro. Além disso, o estudo contém o resumo da governança das contratações como as decisões e mecanismos implementados para que as atividades estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Gomes & Ferreira (2020) defendem que o relacionamento entre a governança

e as contratações ainda é um tema em construção. O TCU, por sua vez, tem contribuído no desenvolvimento de estudos nessa linha.

Assim é que o TCU (2020) define que a governança das contratações compreende essencialmente um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias na área das contratações. Portanto, não deve ser confundida com a gestão das contratações, que representa função da governança e traduz a maneira pela qual se executa o direcionamento estratégico estabelecido (TCU, 2020).

O TCU apresenta ainda, alguns objetivos na implantação da governança das contratações, que definem a responsabilidade da alta administração em promover a estrutura e os meios necessários para alcançá-los, quais sejam:

- alinhar entre as políticas e estratégias de gestão das aquisições às prioridades da organização visando maximizar os resultados;

- garantir o uso eficiente de recursos (humanos e materiais);
- otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- mitigar riscos envolvidos nas contratações;
- auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições;
- garantir o cumprimento dos papéis e das responsabilidades; e
- promover a transparência dos resultados na função aquisição.

A OCDE (2015) considera que uma má governança é aplicada quando há alta carga administrativa, principalmente derivada de regulamentações excessivas. Para a organização, nessa perspectiva, há o aumento dos custos de transação para os investidores e, conseqüentemente, perda de eficiência e eficácia para a administração. Nesse sentido, a governança das contratações também se volta para a questão de simplificação normativo-processual para aumento dos resultados das contratações públicas e agregação de valor na atividade.

O TCU publica o relatório Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública, com o intuito de aprofundar as pesquisas a respeito da governança, e apresentar o resultado de levantamento realizado sobre a capacidade em governança das contratações na administração pública (TCU, 2021).

Considerado este cenário, fica evidente a necessidade cada vez maior de promoção de práticas organizacionais que favoreçam o ambiente de governança das

aquisições que, segundo propõe Fenili (2017), só se torna possível a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

Conforme afirma Ferreira (2021), a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas é essencial à eficiência e obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da administração pública, logo a governança deve ser um horizonte a ser perseguido pelo gestor público, inclusive na área de contratações.

Diante do exposto, conclui-se que a governança das contratações públicas representa um campo em constante desenvolvimento, essencial para assegurar a eficiência, a transparência e a efetividade das aquisições na administração pública. Sua aplicação vai além da simples execução de processos licitatórios, envolvendo mecanismos estratégicos de liderança, controle e alinhamento institucional. As contribuições de órgãos como o TCU e as reflexões de estudiosos evidenciam a urgência de estruturar práticas organizacionais capazes de fortalecer esse ambiente, por meio da definição clara de responsabilidades, da mitigação de riscos e do uso racional dos recursos. Assim, a governança deve ser compreendida como um instrumento indispensável para que o gestor público alcance melhores resultados, promovendo contratações mais eficazes, sustentáveis e alinhadas aos interesses coletivos.

2.4.1 Práticas de Governança e Gestão das Contratações, segundo o TCU

Para elaborar o relatório Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão, o TCU definiu alguns instrumentos e práticas de governança e gestão de contratações: promover a integridade na área de contratações; desenvolver a capacidade da área de contratações; realizar planejamento das contratações; estabelecer processos de trabalho de contratações; gerir riscos em contratações; contratar e gerir com base em desempenho e realizar contratações sustentáveis (TCU, 2021).

O Tribunal realiza diagnósticos para obter e sistematizar informações sobre governança e gestão das aquisições nas organizações que realizam gestão de recursos federais desde 2013, em projeto intitulado “Perfil GovAquisições – Ciclo 2013”, com a prolação do Acórdão n.º 2.622/2015-TCU-Plenário, que contém uma

série de recomendações para melhoria na governança de aquisições públicas. Em 2017, registra-se a integração dos questionários de governança referentes aos quatro levantamentos realizados pelo TCU: governança pública, pessoas, TI e contratações. As deliberações acerca desse novo julgamento resultaram no Acórdão n.º 588/2018-TCU-Plenário. No Quadro 15 são descritas as práticas utilizadas pelo TCU para avaliar o índice de governança e gestão das contratações.

Quadro 15 - Práticas de governança e gestão das contratações, TCU.

Tema	Práticas de Governança e Gestão das Contratações
Gestão Estratégicas das Contratações	Definir diretrizes para as contratações (terceirização, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade).
	Definir papéis e responsabilidades em todas as fases do processo de contratações.
	Definir políticas de delegação de competências no processo de contratações.
	Segregar funções relativas ao processo de contratações.
	Definir que a alta administração receba apoio de corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações.
	Estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações.
	Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações (ex.: tempo total de licitação, número de falhas na instrução processual, número de recursos registrados, lapso temporal entre abertura de propostas e assinatura do contrato, número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.).
	Acompanhar a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas.
	Coletar e analisar dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações.
Integridade e Ética nas Contratações	Estabelecer normativo aplicável a gestores e colaboradores da área de contratações que impeça ou limite negócios pessoais com representantes de fornecedores da organização.
	Estabelecer normativo aplicável a gestores e colaboradores da área de contratações que impeçam o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimentos, empréstimos, favores etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação.
	Estabelecer normativo aplicável a gestores e colaboradores da área de contratações da obrigatoriedade de que manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades.
	Tornar públicos os documentos relacionados com cada contratação (Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência ou projeto básico).

	<p>Tornar públicos os documentos relacionados com o edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente), as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas via publicação na internet.</p> <p>Tornar públicos o inteiro teor de contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos via publicação na internet.</p>
Gerenciamento de Riscos nas Contratações	<p>Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de planejamento da licitação (formalização da demanda, estudos técnicos preliminares, Termo de Referência ou Projeto Básico e Edital de Licitação);</p> <p>Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de seleção do fornecedor ((pregão, concorrência, tomada de preços, compra direta etc.).</p> <p>Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de gestão contratual (assinatura do contrato, empenho, fiscalização do contrato, liquidação, pagamento etc.).</p>
Desenvolvimento de Pessoal da Área de Contratações	<p>Definir e documentar os perfis profissionais desejados para colaboradores e gestores do processo de contratações.</p> <p>Definir e documentar critérios para avaliação de desempenho dos gestores e colaboradores do processo de contratações.</p> <p>Levantar quantitativo necessário de pessoal da área de contratações.</p> <p>Definir e documentar os perfis profissionais desejados para colaboradores da área de contratações.</p> <p>Estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações.</p> <p>Definir política de capacitação ou de uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações.</p>
Planejamento das Contratações	<p>Aprovar plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.</p> <p>Envolver os setores relevantes da organização na elaboração do plano de contratações.</p> <p>Associar cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização.</p> <p>Obter aprovação do plano de contratações pelo dirigente máximo da organização.</p> <p>Divulgar o plano de contratações na internet.</p>
Processos de Trabalho de Contratações	<p>Definir procedimentos padronizados para planejamento da contratação.</p> <p>Definir papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa.</p> <p>Definir procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. listas de verificação para pregoeiro).</p> <p>Definir perfis profissionais de capacitação desejados para indicação de gestor e fiscal, em função da capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (complexidade e demanda de atuação), sobretudo face aos resultados demonstrados e mediante o registro dessa avaliação entre as justificativas da indicação.</p>

	Definir modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação).
Gestão por Desempenho da Contratada	Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado.
	Avaliar, nas prorrogações contratuais, se a necessidade que motivou a contratação ainda persiste e se a solução escolhida continua a mais vantajosa para suprir a necessidade.
Instrumentos de Governança das Contratações	Aprovar plano de contratações sustentáveis (ex.: Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano, com objetivos e responsabilidades definidas, critérios e práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.
	Implementar política de gestão de estoques.
	Implementar política de compras compartilhadas.
	Implementar política de gestão por competências das contratações públicas.
	Implementar política de interação com o mercado fornecedor.

Fonte: Elaboração própria, com base no TCU (2021).

O estudo das práticas de governança no âmbito da governança das contratações, segundo o TCU (2021), está organizado em oito temas: gestão estratégica de contratações, integridade e ética nas contratações, gerenciamento de riscos nas contratações, desenvolvimento de pessoal da área de contratações, planejamento das contratações, processos de trabalho de contratações, gestão por desempenho da contratada e instrumentos de governança das contratações.

2.4.2 Práticas de Governança em Contratações, segundo a OCDE

O Brasil, com o objetivo de tornar o governo mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas e responsabilização e ainda, prevenir a corrupção, solicitou a colaboração da OCDE para realização da primeira avaliação do sistema de integridade da administração pública federal de um estado membro do G20, grupo formado por países com as mais expressivas economias do mundo (OCDE, 2011). Nesta avaliação sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira, a OCDE (2011) elencou algumas recomendações e propostas de ações que permitam ao Brasil obter melhor desempenho na construção de estruturas

públicas robustas de boa governança. A “Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal analisa a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade na administração pública federal brasileira” (OCDE, 2011, p. 3).

Após estas recomendações, foram listadas algumas ações em quatro áreas de análise (OCDE, 2011, p. 3), descritas no Quadro 16.

Quadro 16 – Práticas de governança das contratações, segundo a OCDE.

Práticas de Governança e gestão de contratações	Práticas de Governança e Gestão das Contratações
Promover a transparência e o controle social	<p>Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público.</p> <p>Publicar informações sobre alterações contratuais que ultrapassem o limite estabelecido, como meio de aumentar a transparência e o controle social.</p> <p>Consolidar informações referentes a processos licitatórios em um único portal, de modo a permitir a cidadãos e fornecedores a obtenção de todos os dados necessários em um único endereço eletrônico.</p>
Implementar controles internos baseados no risco	<p>Descentralizar o acesso aos alertas (“<i>red flags</i>”) obtidos do cruzamento de dados entre os bancos de dados do Governo para que os administradores se responsabilizem pela condução das devidas diligências e confirmem as condições de idoneidade e capacidade do licitante antes da assinatura dos contratos.</p> <p>Implantar a gestão de riscos em todos os órgãos públicos federais, priorizar aqueles que respondem por grande parte das despesas governamentais com compras públicas e contratos administrativos.</p> <p>Alterar a Lei Federal nº 8.666/1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, a fim de reduzir a margem de flexibilidade em relação à imposição de sanções administrativas nas licitações.</p>
Incorporar elevados padrões de conduta	<p>Desenvolver manuais de boas práticas para fomentar o profissionalismo de servidores e administradores na área de compras públicas.</p> <p>Desenvolver indicadores de desempenho para ajudar administradores e servidores a aprimorarem seu desempenho em relação a processos licitatórios.</p> <p>Realizar, junto com outros órgãos públicos, avaliações da capacidade instalada em relação a processos licitatórios.</p> <p>Ampliar o registro de informações sobre recursos e apelações em processos licitatórios como o primeiro passo rumo à revisão sistemática de seu sistema de recursos.</p>
Fortalecer a integridade nas licitações	<p>Integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção.</p> <p>Garantir capacidade plena às instituições públicas de fomento à integridade para que desempenhem suas funções de acordo com seus objetivos.</p> <p>Aprimorar a implementação e avaliação dos impactos de instituições e medidas de apoio à integridade, e promover processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas.</p> <p>Fomentar a formulação e implementação de políticas, desenvolver e implantar compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.</p>

Fonte: elaboração própria com base OCDE (2011).

A avaliação da implementação das práticas de governança pela OCDE é organizada em quatro temas: promover a transparência e o controle social; implementar controles internos baseados no risco; incorporar elevados padrões de conduta e fortalecer a integridade nas licitações, por meio de 14 práticas detalhadas.

2.4.3 Práticas de Governança em contratações, segundo o Ministério da Economia

O Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, publicou a Portaria SEGES/ME n.º 8.678/2021 em julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Esta Portaria aborda as práticas de governança das contratações públicas, conforme detalhado no Quadro 17.

Quadro 17 – Práticas de governança das contratações, Ministério da Economia.

Práticas de governança e gestão de contratações	Práticas de governança e gestão das contratações
Elaborar e implementar Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS	Implantar metodologia para aferição de custos indiretos, que poderão ser considerados na escolha da opção mais vantajosa à Administração, relacionados a despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado. Promover ações para racionalização e consumo consciente de bens e serviços. Racionalizar ocupação de espaços físicos. Identificar objetos de menor impacto ambiental. Fomentar a inovação no mercado. Incluir os negócios de impacto nas contratações públicas. Divulgar, conscientizar e capacitar acerca da logística sustentável.
Elaborar Plano de Contratações Anual	O Plano de Contratações Anual deve ser elaborado a partir das diretrizes do PLS e alinhar-se ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária.
Desenvolver política de gestão de estoques	Assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, e realizar, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação ambientalmente adequada de bens móveis classificados como inservíveis. Garantir os níveis de estoque mínimos e evitar a ruptura no suprimento, adotando sempre que possível, soluções de suprimento <i>just-in-time</i> . Considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo.

<p>Definir política de compras compartilhadas</p>	<p>Realizar as contratações de bens e serviços de uso comum de forma compartilhada preferencialmente. Utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, salvo disposição em contrário.</p>
<p>Adotar gestão por competências</p>	<p>Assegurar a aderência a normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais - SISG, quanto as competências para agentes públicos que desempenhem papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações. Garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações se efetive com base nos perfis de competência. Elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes do processo de contratação que contemplem aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.</p>
<p>Implantar política de interação com o mercado</p>	<p>Promover o regular e transparente diálogo quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das Contratações, e das obrigações da futura contratada. observar a devida transparência dos eventos conduzidos na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade. Padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, e respeitar os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos pelos fornecedores. Estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas.</p>
<p>Implantar gestão de riscos e controle preventivo</p>	<p>Estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação. Realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber. Incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e Assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações dos riscos a que está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.</p>
<p>Promover diretrizes para a gestão dos contratos</p>	<p>Avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas baseada em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável. Introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária. Estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato com base no perfil de competências e evitar a sobrecarga de atribuições. Modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecer, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas.</p>

	<p>Prever a implantação de programas de integridade pelo contratado de acordo com a Lei n.º 12.846/2013.</p> <p>Constituir base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.</p>
Definir estrutura da área de contratações públicas	<p>Proceder à avaliação periódica quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos.</p> <p>Estabelecer normativos internos com competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluída a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos.</p> <p>Estabelecer normativos internos com competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações.</p> <p>Estabelecer normativos internos com política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.</p> <p>avaliar a necessidade de ser atribuída a comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.</p> <p>Zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos.</p> <p>Proceder ajustes ou adequações em suas estruturas, considerada a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno.</p> <p>Observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.</p>
Uso de tecnologias digitais para apoiar as contratações públicas	<p>Utilizar o Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0 - em todas as etapas e atividades do processo de contratação disponíveis na plataforma, sendo facultado o uso de outras ferramentas eletrônicas de apoio para processos de trabalho ainda não alcançados pela plataforma.</p>
Acompanhamento e atuação da alta administração	<p>A alta administração deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas.</p> <p>Estabelecer formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações.</p> <p>Estabelecer iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo.</p> <p>Estabelecer instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.</p>

Fonte: elaboração própria, com base na Portaria SEGES/ME n.º 8.678/2021 Brasil (2021)

As práticas de governança das contratações adotadas pelo TCU e pelo Ministério da Economia abordam práticas além das sugeridas pela OCDE (2011). Além disso, são práticas atualmente definidas pela NLLC.

Em síntese, as práticas de governança das contratações adotadas pelo TCU, pelo Ministério da Economia e as recomendações da OCDE convergem para a

construção de um modelo robusto, transparente e eficiente de gestão das aquisições públicas. O TCU tem se destacado como agente catalisador na institucionalização da governança no setor público brasileiro, ao propor mecanismos de liderança, estratégia e controle capazes de direcionar e monitorar as contratações com foco em resultados e mitigação de riscos. O Ministério da Economia, por sua vez, tem fomentado políticas e instrumentos normativos que reforçam a profissionalização, o planejamento e a integração das compras públicas, como o plano anual de contratações, a gestão por competências e o controle preventivo. Já a OCDE, em suas recomendações, ressalta a importância da integridade, da eficiência e da inovação nos processos de contratação, com ênfase na simplificação regulatória, na redução de custos de transação e na geração de valor público. Juntas, essas iniciativas estabelecem uma base sólida para que os órgãos e entidades da administração pública possam estruturar suas contratações com maior governança, garantindo o uso racional dos recursos, o atendimento ao interesse público e o fortalecimento da confiança social nas instituições.

A seguir, para melhor entendimento do tema governança das contratações, serão abordados os conceitos e o macroprocesso das contratações públicas, além do contexto das contratações públicas no Estado do Tocantins.

3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: CONCEITOS E MACROPROCESSO

Neste tópico serão abordadas as principais teorias e características relacionadas ao tema das contratações públicas, bem como os conceitos importantes para o desenvolvimento desta pesquisa.

3.1 Contratações Públicas: Conceitos

Para nortear e regulamentar o procedimento administrativo de compras públicas, o Brasil conta com legislação que regula o processo licitatório como a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013) e a Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/2016), além da Lei 14.133/2021 e outras.

Estas normativas buscam incentivar o uso de melhores práticas regulatórias para a eficiência e eficácia nas contratações públicas, promover transparência, agilidade, ética e controle da corrupção, bem como, garantir maior agilidade e transparência ao processo de compras.

No âmbito da esfera pública, a OCDE (2017) define a compra realizada por governos e empresas estatais de bens, serviços e obras adicionada à perspectiva de valor e interesse público para o gasto eficiente, uma vez que as contratações públicas envolvem parte substancial dos valores contribuídos pela sociedade mediante impostos. Assim, espera-se que, por meio desta função administrativa, sejam prestados serviços de qualidade.

Arrowsmith (2011) apresenta o conceito de contratação discriminando as fases que envolvem todo o processo de contratação, desde o planejamento até a gestão do contrato e a avaliação de performance da seguinte forma:

1. planejamento da contratação: são definidas as necessidades, os bens e serviços a serem contratados, e quando;
2. escolha do fornecedor e celebração do contrato: consiste em definir quem e como os elementos definidos no planejamento serão fornecidos; e
3. administração do contrato e avaliação de performance.

A partir da definição, o autor ressalta que as leis e regulamentos tendem a focar na segunda etapa, pois, segundo ele, é nessa fase que as normas se tornam instrumentos estratégicos para cumprimento das políticas governamentais.

Uma abordagem mais ampla sobre compras públicas é adicionada pela

OCDE, baseada na governança pública (IPEA, 2021) e envolve duas concepções: de um lado, as compras públicas são tidas como elemento fundamental da governança estratégica e, do outro, são tidas como a diretriz essencial que diz respeito à forma que devem ser conduzidos os processos, baseado no foco estatal, principalmente, por transparência, lisura e *accountability*.

Para melhor entender o tema das contratações públicas é necessário diferenciar a distinção dos termos utilizados em diversos momentos e de maneira intercambiável. Nesse sentido, Santana et. al. (2020) consideram que somente ao ampliar a visão do processo que envolve as aquisições públicas é que se poderá realizar a “governança das aquisições brasileiras”, ratificando o sentido de que as licitações representam um “metaprocesso de aquisições” que envolve: planejamento, seleção de fornecedores e execução do contrato ou instrumento congênere. Em outras palavras, o termo “aquisições” também preserva o sentido geral dos conceitos e é utilizado no presente trabalho.

Na NLLC, o termo “compras” é substituído por contratações e acompanha a evolução da teoria administrativa contemporânea. É necessário, portanto, definir que, aparentemente, não se trata de uso indevido dos termos quando intercambiados, mas de possível anacronismo e perda do real significado do que se pretende transmitir, ao delimitar todo o processo ao termo ou função “compras”.

Ainda neste contexto, Fernandes (2005) ratifica, ao caracterizar o processo de contratações governamentais como um conjunto de procedimentos multifacetados, e determina estarem fundamentados em componentes comerciais e jurídico-legais. Ademais, o tema das contratações vincula-se diretamente à agenda política dos governos, uma vez que não há qualquer política pública que se concretize sem envolver ou tangenciar processos de contratação, seja por qual modalidade for.

Amorim (2019) defende que a licitação é a única forma correta e transparente de uma administração pública adquirir bens e serviços para desenvolver os serviços públicos, por isso sua importância e obrigatoriedade. Destaca ainda, que o processo licitatório é considerado também um mecanismo de controle dos recursos públicos, pois evita os desvios de finalidade por parte dos administradores e o combate à corrupção, além de garantir que as verbas públicas sejam bem destinadas, sempre visando ao bem comum.

Sobre os princípios a serem seguidos no processo licitatório pela administração, o artigo 5º da NLLC prevê os princípios da administração pública:

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, além das disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 2021a).

Assim, considerados os conceitos de licitações alinhados aos fundamentos de governança das contratações, considera-se que a governança é o instrumento capaz de coibir decisões que vão de encontro ao interesse público e ponderar que o exercício desse mecanismo promove a manutenção e a criação de um ambiente que resguarda a confiança da sociedade na correta aplicação dos recursos públicos e, nesse sentido, apresentam as compras públicas como um referencial para a administração pública (Gomes Júnior; Ferreira Neto, 2020).

Segundo o Caderno Brasil na OCDE – Compras Públicas, o mercado de compras pública tem papel importante na economia mundial, tendo em vista sua representatividade com proporções semelhantes no Brasil: “O mercado de compras públicas corresponde a aproximadamente, 12% das economias dos países-membros da OCDE, e atinge proporção semelhante no Brasil” (OCDE, 2021, p. 7).

O Caderno Brasil na OCDE – Compras Públicas aborda o termo compras públicas como:

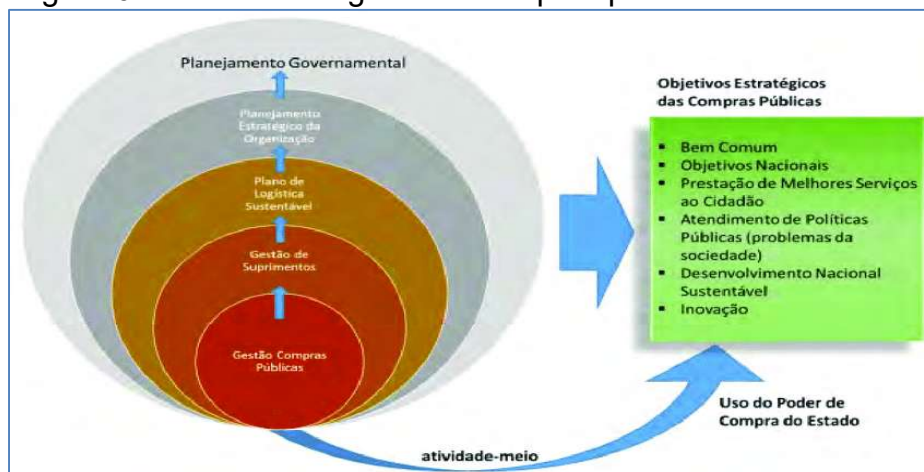
Podem ser consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais. Embora os governos possam prover bens e serviços diretamente, a racionalidade econômica sugere que, na grande parte dos casos, a melhor solução seria contratar empresas privadas para prover tais bens ou serviços, uma vez que podem fazê-lo de forma mais eficiente (Cadernos Brasil na OCDE, 2021, p. 7).

É sabido que as contratações públicas representam uma das áreas mais sensíveis e importantes para a administração pública, tendo em vista seu valor estratégico e que o processo de compras mobiliza e influencia toda a organização. Assim, seu caráter complexo e estratégico torna o tema cada vez mais imperativo ao gestor público (Paim Terra, 2018).

Embora as contratações públicas sejam uma atividade meio nas organizações, elas também possuem atuação finalística em vista de seu valor estratégico. Sua capilaridade e interação organizacional são impactadas por diversos

fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização das atividades, trazendo grandes desafios à área de gestão das contratações públicas, como detalhado na Figura 6 (Paim Terra, 2018).

Figura 6 - Visão estratégica das compras públicas



Fonte: Paim Terra, 2018, p. 46.

A administração pública sempre deteve processos de controle de riscos, seja pelo cuidado na descrição do objeto, especificação, seja nas regras para escolha do fornecedor, na estimativa de preços, no critério de julgamento, nas exigências de qualificação técnica, na regularidade fiscal, econômica ou no cuidado com as inúmeras consultas nos sites dos órgãos de controle, como também na gestão fiscal e contratual durante o acompanhamento da manutenção das condições habilitatórias (Furtado, 2018).

Para Meirelles, a licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua com fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (Meirelles, 2010 p. 281).

Di Pietro destaca a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (Di Pietro, 2022 p. 556).

Com base no art. 18 da Lei Federal 14.133/2021, a primeira fase do processo

de licitação é a preparatória, a qual obteve status legal, sendo que a legislação evidencia nela a devida preocupação com o planejamento. As contratações públicas sempre foram objeto de críticas embasadas principalmente pela falta de planejamento. Diante disso, a NLLC procurou trazer as premissas do planejamento para um patamar de imprescindibilidade para a fase interna do processo licitatório (Brasil, 2021).

O artigo 5º da referida Lei é um dos mais importantes, segundo Bittencourt (2021), pois traz parâmetros éticos e morais baseados nos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: princípios da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade; da eficiência; do interesse público; da probidade administrativa; da igualdade; do planejamento; da transparência; da eficácia; da segregação de funções; da motivação; da vinculação ao edital; do julgamento objetivo; da segurança jurídica; da razoabilidade; da competitividade; da proporcionalidade; da celeridade; da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657/1942.

Após tratar a relevância da contratação na administração pública, bem como seu aspecto estratégico na governança, faz-se necessária abordagem mais detalhada sobre o macroprocesso das contratações públicas.

Portanto, conclui-se que as contratações públicas, ao ultrapassarem o papel meramente operacional e assumirem um caráter estratégico, ocupam posição central na governança da administração pública. A evolução normativa brasileira, impulsionada pela Lei nº 14.133/2021 e respaldada por legislações como a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais, reflete a busca por um modelo mais eficiente, transparente e ético de aquisições governamentais. Esse movimento acompanha as diretrizes internacionais, como as orientações da OCDE, que reforçam a importância de processos íntegros e orientados ao valor público. Assim, ao integrar princípios como planejamento, transparência, economicidade e controle de riscos, a nova abordagem das contratações públicas promove a profissionalização da gestão, fortalece o controle social e contribui para a confiança nas instituições, consolidando-se como instrumento fundamental para a efetividade das políticas públicas e o desenvolvimento sustentável.

3.2 Macroprocesso das Contratações Públicas

O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos e à operacionalização das compras públicas, mas sim de forma multidimensional e abordando todo o ciclo de compras públicas. Uma aquisição possui um ciclo de vida entendido como um ciclo físico, ou seja, estágios ou etapas do processo de suprimentos, desde a origem (identificação das demandas) até a entrega final (Santana, 2015).

Para Paim Terra (2018), as compras públicas são processos complexos que envolvem desde o planejamento até a execução e a fiscalização dos contratos. Destaca que, ao realizar compras, o Estado deve buscar sempre o uso eficiente e responsável dos recursos públicos, cumprindo as normas legais e garantindo o atendimento das necessidades da sociedade. No entanto, também reconhece as dificuldades enfrentadas, como a burocracia excessiva, a falta de capacitação dos gestores e os entraves para a agilidade no processo.

Na visão de Teixeira et. al. (2015), o ciclo de vida das compras públicas apresenta uma abordagem detalhada e estruturada do processo de aquisição de bens e serviços no setor público, considerando não apenas a execução da compra em si, mas também todas as etapas anteriores e posteriores a essa aquisição. Os autores dividem o ciclo de vida das compras em várias fases interdependentes, com ênfase na organização, planejamento, execução e monitoramento das aquisições. Esse ciclo é composto por etapas que visam garantir a eficiência, a transparência e o controle em todas as fases do processo. As principais fases do ciclo de vida das compras, na opinião dos autores, são: planejamento da necessidade de compra, seleção do fornecedor (licitação); execução do contrato e avaliação pós-execução e *feedback*.

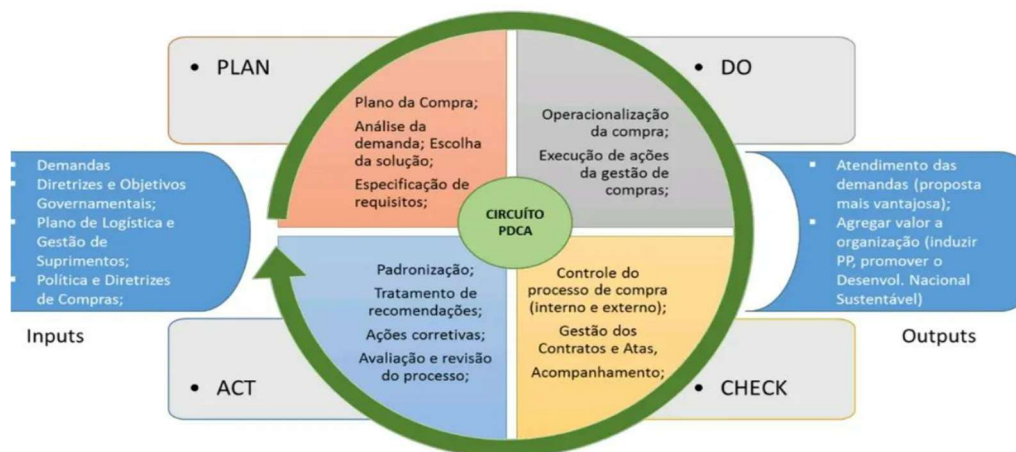
Uma das inovações no ponto de vista de Teixeira et al. (2015) é a ênfase na avaliação pós-execução do processo de compra. Esta etapa envolve a análise do desempenho do fornecedor e do impacto da compra na administração pública. Os autores argumentam que a avaliação constante das compras realizadas permite identificar pontos de melhoria, ajustar processos e gerar *feedback* para aprimorar futuras aquisições. A avaliação pós-execução também é essencial para a verificação da eficiência do gasto público e para garantir que os recursos públicos foram bem

aplicados.

Paim Terra (2018) destaca a necessidade da existência de um núcleo de inteligência de compras dentro das organizações públicas que possa efetivamente acompanhar e gerenciar todo o ciclo de contratações, em especial quanto à governança e a gestão das atividades. Evidencia-se, com isso, a importância de se visualizar todo o ciclo de contratações, identificando cada etapa de sua gestão para que se obtenha um entendimento sobre todo o processo, levantando onde se deve atuar e de que forma.

Paim Terra (2018) defende que, para garantir que as compras públicas sejam bem-sucedidas, é necessário um processo de gestão estruturado e contínuo, que envolva tanto o planejamento adequado quanto ao monitoramento constante. A aplicação do ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) é vista como uma ferramenta importante para esse propósito, pois propicia uma abordagem sistemática de melhoria contínua ao possibilitar ajustes e correções no decorrer do processo, conforme Figura 7.

Figura 7 – Ciclo PDCA



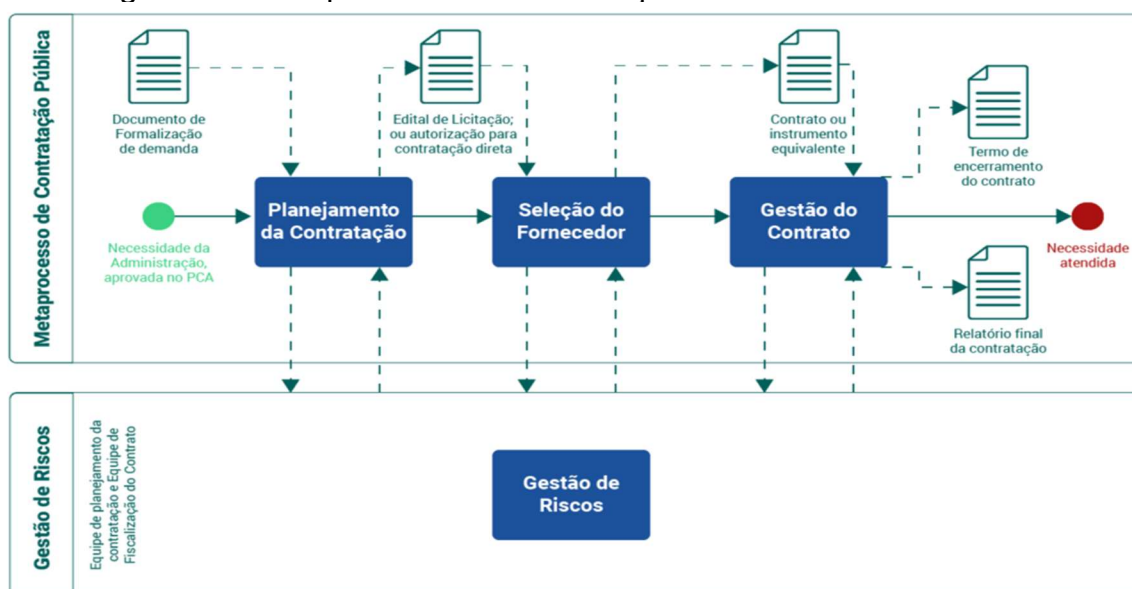
Fonte: Paim Terra (2018)

Ao relacionar as compras públicas ao ciclo PDCA, Paim Terra (2018) propõe a abordagem orientada para a melhoria contínua, permitindo que os processos de aquisição não sejam vistos como ações pontuais, mas como um ciclo dinâmico, que exige constante monitoramento, avaliação e aprimoramento. O ciclo PDCA, nesse contexto, facilita a gestão estratégica das compras públicas, pois assegura que o planejamento, a execução, a fiscalização e a correção de falhas sejam executados de forma sistemática e eficiente.

Além disso, ao adotar o ciclo PDCA as compras públicas passam a ser tratadas de forma integrada, com foco na qualidade do processo e no atendimento das necessidades da população. A transparência e a *accountability*, princípios fundamentais da administração pública, também são favorecidas neste ciclo, pois a verificação e a ação corretiva asseguram que falhas ou irregularidades sejam identificadas e corrigidas de forma eficaz.

Para o TCU (2021), um metaprocesso para aquisições públicas contempla três fases: o planejamento da contratação, que recebe como insumo a necessidade de negócio e gera como saída o edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação; a seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo e gera como saída o contrato; a gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução que produzirá resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação até o encerramento ou a extinção contratual. O processo de gestão de riscos, realizado ao longo de todas as etapas do metaprocesso de contratação, consiste nas atividades de identificação, análise, avaliação, tratamento e comunicação dos riscos relacionados ao processo licitatório, à execução contratual e aos resultados pretendidos com a contratação, como demonstrado na Figura 8.

Figura 8 – Metaprocesso de Contratação Pública



Fonte: TCU (2021).

O macroprocesso de contratações públicas desempenha papel fundamental na administração pública e na gestão dos recursos públicos. Este processo abrange

todas as etapas, desde a definição das necessidades de compra, passa pela elaboração de editais, seleção de fornecedores, até a execução e fiscalização dos contratos. Por meio de um processo bem estruturado é possível garantir que os bens e serviços adquiridos atendam às necessidades da administração pública com o melhor custo-benefício. Isso se traduzirá em melhores serviços para a população e na administração eficaz.

Assim, conforme o TCU (2021), o macroprocesso de contratações públicas é imprescindível para a boa gestão dos recursos públicos, pois promove eficiência, transparência e desenvolvimento socioeconômico. A contratação pública bem realizada não apenas otimiza recursos, mas fortalece a confiança da sociedade no governo e contribui para a construção de um Estado mais justo e eficaz.

Diante do exposto, conclui-se que as compras públicas, por seu caráter transversal e estratégico, exigem uma abordagem sistêmica e integrada, que vá além da simples execução operacional das aquisições. A adoção de práticas de governança e de modelos estruturados, como o ciclo PDCA e o metaprocessos proposto pelo TCU, revela-se essencial para garantir a eficiência, a transparência e a *accountability* em todas as fases do ciclo de vida das contratações públicas- desde o planejamento até a avaliação pós-execução. A implementação de mecanismos de monitoramento contínuo, gestão de riscos e avaliação de desempenho reforça a capacidade da administração pública de utilizar os recursos públicos com responsabilidade e de entregar resultados efetivos à sociedade. Portanto, é imperativo que o processo de compras seja tratado como uma política pública estratégica, pautada em boas práticas de gestão, profissionalização dos agentes públicos e compromisso com o interesse público.

3.3 Contratações públicas no Estado do Tocantins

O Estado do Tocantins editou o Decreto n.º 6.606/2023 para regulamentar, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação. Esta norma legal estabelece diretrizes e práticas de governança das contratações.

Cabe ressaltar que o referido decreto qualifica a governança das contratações em seu artigo 3º, inciso III, como: um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia

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

O conceito de governança das contratações adotado pelo Decreto n.º 6.606/2023 é o mesmo adotado pelo TCU.

Além disso, o artigo 2º, é estabelecido que a alta administração dos órgãos e entidades da administração pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado é a responsável por implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas no Estado do Tocantins.

Com o objetivo de promover a eficiência e eficácia na administração dos recursos públicos estadual, o Decreto conceitua os seguintes princípios:

“Art. 4º Os objetivos da governança das contratações públicas são:
I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
III – evitar as contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”.

O Decreto n.º 6.606/2023 determina ainda as diretrizes da governança das contratações públicas estaduais:

Art. 6º São diretrizes da governança das contratações públicas:
I – promoção do desenvolvimento nacional sustentável;
II – promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;
III – promoção de ambiente negocial íntegro e confiável;
IV – alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;
V – fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;
VI – aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectar soluções que maximizem a efetividade da contratação;
VII – desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei Federal no 14.129, de 29 de março de 2021;
VIII – transparência processual;
IX – padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente.”

É importante destacar que os instrumentos de governança das contratações públicas definidas pelo Decreto Estadual são os mesmos utilizados pelo TCU e pelo Ministério da Economia e atendem, na íntegra, as recomendações da OCDE ao Brasil sobre o tema. No artigo 7º, o referido decreto delinea os instrumentos de governança das contratações públicas, quais sejam: plano de contratação anual; política de gestão

de estoques; política de compras compartilhadas; gestão por competências; política de interação com o mercado; gestão de riscos e controle preventivo; diretrizes para a gestão dos contratos e definição de estrutura da área de contratações públicas.

Assim como a Lei 14.133/2021, o Decreto n.º 6.606/2023 estabelece que a primeira linha de defesa das contratações públicas será integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade, e exige a criação e o fortalecimento das estruturas de governança na administração pública.

Em conclusão, o Decreto n.º 6.606/2023 representa um importante marco regulatório para a consolidação da governança das contratações públicas no Estado do Tocantins, alinhando-se às diretrizes da Lei Federal n.º 14.133/2021, aos preceitos do TCU e às recomendações da OCDE. Ao estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos claros, o decreto reforça a responsabilidade da alta administração na implementação e manutenção de práticas que promovam eficiência, integridade, inovação e sustentabilidade nas aquisições públicas. Além disso, ao qualificar a governança como um mecanismo estratégico de liderança, controle e avaliação, a norma busca não apenas garantir a legalidade e a economicidade das contratações, mas também agregar valor à atuação do Estado, assegurando maior transparência, padronização e competitividade nos processos licitatórios. Dessa forma, consolida-se um ambiente mais robusto e confiável para a administração pública estadual, com foco em resultados e no atendimento ao interesse público.

4 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES NA SEFAZ-TO: APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

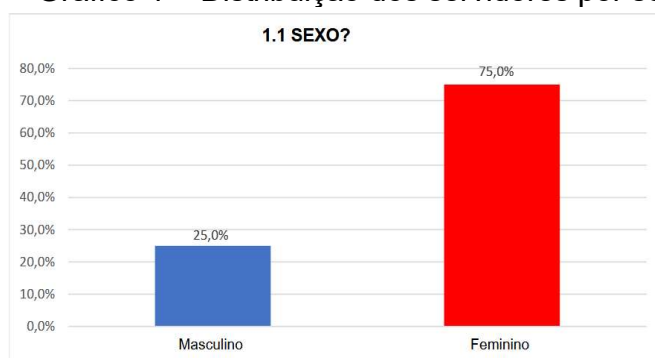
Neste tópico será analisada a implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, bem como avaliados os benefícios percebidos, as barreiras enfrentadas e as oportunidades de melhoria nesta implementação.

4.1 Perfil dos servidores que participaram da pesquisa

Para analisar a implantação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO é essencial conhecer o perfil dos gestores e técnicos envolvidos no metaprocessos das contratações.

A pesquisa demonstra que a maioria da força de trabalho envolvida no metaprocessos de contratações é do sexo feminino e representa 75% dos servidores, conforme descreve o Gráfico 1.

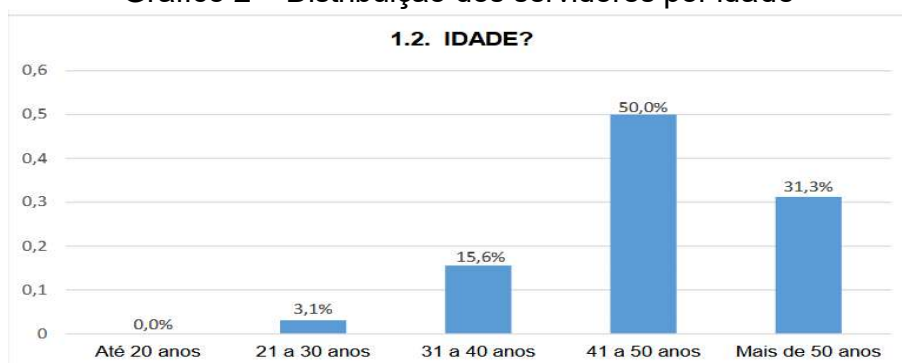
Gráfico 1 – Distribuição dos servidores por sexo



Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

No tocante à distribuição da faixa etária dos servidores envolvidos, a maioria tem entre 41 e 50 anos, ou seja, 50% dos servidores; 31,3% dos servidores possuem mais de 50 anos e apenas 15,6% possuem idade entre 31 e 40 anos, conforme demonstrado no Gráfico 2.

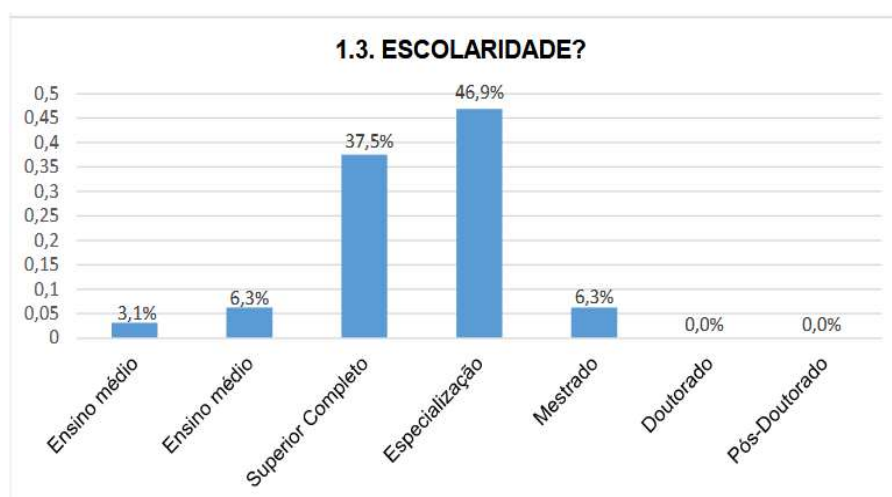
Gráfico 2 – Distribuição dos servidores por idade



Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Em relação ao quesito escolaridade, a pesquisa evidencia que 46,9% dos servidores envolvidos possuem especialização; 37,5% possuem o ensino superior completo e 6,3% pós-graduação em nível de mestrado, conforme o Gráfico 3.

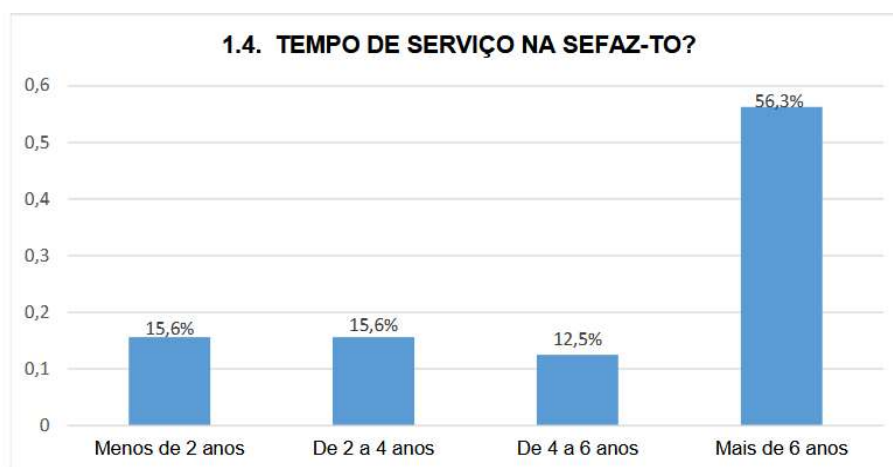
Gráfico 3 – Distribuição dos servidores por escolaridade



Fonte: Elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Relativamente ao item tempo de serviço na SEFAZ-TO, o Gráfico 4 demonstra que 56,3% dos servidores, ou seja, a maioria, trabalham na instituição há mais de seis anos; os servidores com menos de dois anos e entre dois anos e quatro anos de tempo de serviço no órgão são 15,6% igualmente. Os servidores entre quatro e seis anos representam 12,5% do total.

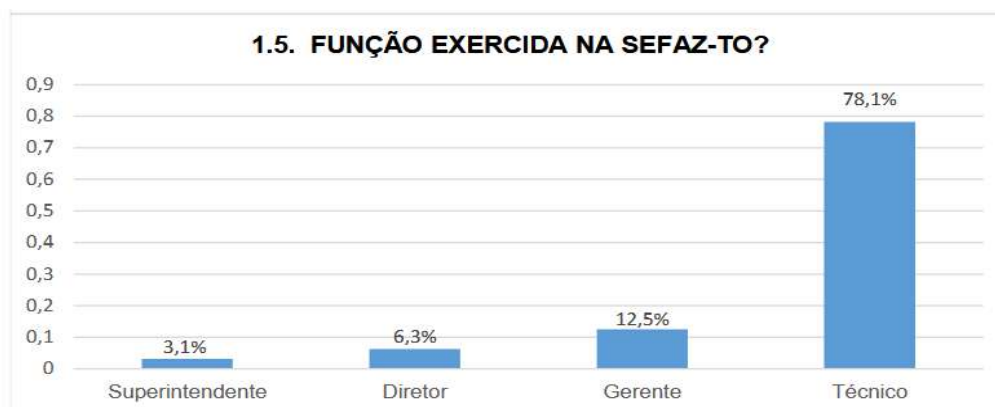
Gráfico 4 – Tempo de serviço na SEFAZ-TO



Fonte: Elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

No Gráfico 5, a distribuição dos servidores por função desenvolvida na SEFAZ-TO demonstra que 78,1% dos servidores que atuam na área de contratações são técnicos; 12,5% são gerentes; 6,3% diretor e 3,1% superintendente.

Gráfico 5 – Distribuição dos servidores por função na SEFAZ-TO.



Fonte: elaboração própria (2024).

A análise do perfil dos servidores que participaram da pesquisa revelou que a maioria é do sexo feminino, o que representa importante valorização da participação feminina nos processos de contratações da SEFAZ-TO. Quanto ao item idade, a maioria tem entre 41 e 50 anos, o que pode representar servidores mais experientes. Quanto à escolaridade, revela que a maioria dos servidores possui ensino superior ou especialização e integra o quadro funcional do órgão por mais de seis anos.

Dessa forma, a pesquisa sobre o perfil dos servidores envolvidos no processo

de contratações da SEFAZ-TO revela importantes quesitos e diferenciais, que podem contribuir para a eficaz aplicação das práticas de governança das contratações na instituição.

4.2 Análise dos Eixos Temáticos

Neste tópico são apresentados os resultados dos questionários, a pesquisa documental e a fundamentação teórica de cada eixo temático.

As respostas revelam que 62,51% dos servidores concordam que as práticas de governança são aplicadas na SEFAZ-TO; 17,26% dos servidores não concordam nem discordam. Verifica-se ainda, que apenas 18,66% discordam que as práticas são adotadas.

A seguir serão detalhadas as análises dos eixos temáticos:

1. gestão estratégica de contratações públicas (P1 a P9);
2. integridade e ética nas contratações (P10 a P15);
3. gerenciamento de riscos em contratações (P16 a P18);
4. desenvolvimento de pessoal da área de contratações públicas (P19 a P24);
5. planejamento das contratações públicas (P25 a P29);
6. processos de trabalho das contratações públicas (P30 a P34);
7. gestão por desempenho da contratada (P35 e P36);
8. instrumentos de governança em contratações (P37 a P41).

4.2.1 Análise do eixo temático: Gestão Estratégica de Contratações Públicas

A análise das respostas relativas a este eixo temático aponta o percentual de concordância de 67,38% dos servidores em relação a adoção das práticas de governança em gestão estratégica nas contratações na SEFAZ-TO. A pesquisa documental confirma a aplicação das práticas P1, P2, P3 e P4 descritas no Quadro 18.

Quadro 18 - Práticas de Governança em Gestão Estratégica das Contratações

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem Concordo Nem discordo %	Concordância %	Evidências (S, N, EP)	Pesquisa Documental
Gestão estratégica de contratações	P1	Definir diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade).	15,6	3,1	81,3	S	Art. 28 do Decreto n.º 6.749/2024 - Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Poder Executivo Estadual e Art. 10 Dec 6.606/2023.
	P2	Definir papéis e responsabilidades em todas as fases (planejamento até gestão do contrato) do processo de contratações.	9,4	0,0	90,6	S	Art. 48 e 50 do Regimento Interno PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da SEFAZ.
	P3	Definir política de delegação de competências no processo de contratações.	12,5	9,4	76,1	S	Art. 47 e 50 do Regimento Interno PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da SEFAZ.
	P4	Segregar funções relativas ao processo de contratações.	6,2	25,0	53,1	S	Arts. 47, 48, 50 e 141 do Regimento Interno PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da SEFAZ.
	P5	Definir que a alta administração receba apoio de corpo colegiado (p.ex.: comitê composto por servidores dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações;	18,0	0,0	81,3	N	Evidência encontrada não
	P6	Estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações.	15,6	12,5	71,9	N	Evidência encontrada não
	P7	Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações (p.ex.: tempo total de licitação, número de falhas na instrução processual, número de recursos registrados, tempo de demora entre abertura de propostas e assinatura do contrato, número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.);	12,5	9,4	78,1	N	Evidência encontrada não
	P8	Acompanhar a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas.	12,5	9,4	78,1	N	Evidência encontrada não
	P9	Coletar e analisar os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações.	18,8	15,6	65,6	N	Evidência encontrada não

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Na prática P1 - Definir diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade), após análise da pesquisa documental, foi possível comprovar a aplicação apenas da prática de compras conjuntas, definida no Decreto n.º 6.749/2024, que trata da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Poder Executivo Estadual para o exercício 2024, em seu artigo 28 estabelece que a Secretaria da Administração poderá executar ações e procedimentos, no âmbito do Poder Executivo Estadual, voltados para a aquisição de bens e serviços de uso comum mediante a realização de compras corporativas.

A prática P2 - Definir papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações e a prática P3 - Definir delegação de competências para as contratações, são comprovadas no cotejo dos resultados com a pesquisa documental, de acordo com o disposto nos artigos 47, 48 e 50 da Portaria/SEFAZ-TO n.º 546/2024, que aprova o Regimento Interno da SEFAZ-TO.

A institucionalização de normativos que versam sobre estruturas e atribuições, com a definição de papéis e responsabilidades em cada fase, (Brito, 2021), facilita o desenvolvimento e a organização dos órgãos. Ademais, como bem ensinam Paludo e Oliveira (2021), organização e estrutura são complementares, pois a organização dá racionalidade e a estrutura fornece os meios para implementar os planos e desempenhar as demais funções e atividades.

A prática P4 - Segregar as funções críticas relativas à área de gestão de contratações apresenta percentual de concordância de 68,8% dos servidores foi comprovada sua evidência na pesquisa documental.

O princípio é expresso na NLLC (art. 5º) e devidamente regulamentado no Decreto Estadual n.º 6.606/2023 (inciso IV do art. 16) e, como explica Silva (2013, p.47), além de inibir condutas tendenciosas e conflito de interesses, a segregação de funções por intermédio da divisão de tarefas conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas. O mesmo autor chama a atenção para a consequência positiva da segregação de funções, que resulta na “mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção”.

Não foi encontrada evidência da aplicação das práticas P5, P6, P7, P8 e P9, em que a alta administração recebe apoio de corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações, como por exemplo um comitê. No entanto, o apoio é realizado por meio dos setores da estrutura organizacional, quando necessário.

Nesse tocante, Brito (2021) sugere a atribuição da função de *staff* a um comitê multidisciplinar, afeta às decisões relativas a aquisições; a definição das competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controle interno necessários para mitigar os riscos nas aquisições; a definição da política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações e estabelecimento

de controles internos para monitorar os atos delegados, a serem elaborados após a avaliação das necessidades e riscos da organização; a definição de objetivos organizacionais, indicadores e metas para a gestão das aquisições, alinhados à estratégia institucional; a segregação das funções de auditoria e controle interno.

Quanto às práticas P6 – Estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações; e P7 - Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações (Ex.: tempo total de licitação, número de falhas na instrução processual, número de recursos registrados, tempo de demora entre abertura de propostas e assinatura do contrato, número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.), constata-se a concordância de 70,0% dos servidores. No entanto, na pesquisa documental não foi encontrada evidência da aplicação dessas práticas na SEFAZ-TO.

No tocante às práticas P8 - Acompanhar a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas a fim de corrigir desvios; e P9 - Coletar e analisar os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações, a pesquisa documental não comprova a aplicação dessas práticas.

Como bem pontua o TCU (2020), é importante traçar claramente os objetivos, definir a estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e monitorar sua implementação. É necessária a avaliação periódica da estratégia adotada, o acompanhamento das mudanças nos cenários interno e externo, assim como a identificação das expectativas das partes interessadas, além de promover a revisão da estratégia, sempre que necessário.

A gestão estratégica envolve desafios ambiciosos, conforme preceituam Altounian, Souza e Lapa (2020), não bastando elaborar e divulgar planos estratégicos consistentes: é necessário dar-lhes vida, ou seja, colocá-los em ação e mantê-los atualizados e dinâmicos no âmbito das organizações.

Sobre essa importância, Matias-Pereira (2016) destaca que a gestão estratégica das contratações deve envolver planejamento adequado, controle eficiente e a avaliação constante dos resultados, a fim de garantir que os recursos públicos sejam usados da melhor maneira possível.

O Instituto Brasileiro de Gestão Corporativa (IBGC) (2015) ressalta a importância dos agentes de governança na disseminação do propósito, dos princípios e dos valores da organização, sendo a liderança e o comprometimento da alta administração fatores determinantes para a formulação de um ambiente ético.

A despeito da concordância de 67,34% dos servidores, a pesquisa documental constata evidências de somente quatro das nove práticas referentes a este eixo temático, ou seja, não resta provada a normatização de cinco outras práticas no ambiente da SEFAZ-TO. O percentual permite intuir, de forma preliminar, que estas práticas ocorrem de forma não institucionalizada pelo órgão. Assim, após a competente análise deste eixo temático, percebe-se a necessidade de adoção de mecanismo de apoio à alta administração para auxiliar as tomadas de decisão estratégica relativas às contratações, como um comitê composto por servidores de diversos setores. Ainda, estabelecer e divulgar os objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações da SEFAZ-TO, acompanhar a execução dos planos e analisar e medir o desempenho da área de contratações.

4.2.2 Eixo temático: Integridade e Ética nas Contratações

No que concerne ao eixo temático Integridade e Ética nas Contratações, observa-se que 77,03% dos servidores concordam com a efetividade das práticas nas contratações na SEFAZ-TO, como confirma o Quadro 19. Todavia, a análise documental não comprova a adoção das práticas P13 e P15.

Quadro 19 - Práticas de Governança em Integridade e Ética nas Contratações.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem Concordo Nem discordo %	Concordância %	Evidências (S, N, EP)	Pesquisa Documental
Integridade e ética nas contratações	P10	Estabelecer normativo aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações que impeça ou limite negócios pessoais com representantes de fornecedores da organização.	3,1	9,4	87,5	S	Inciso X do Art. 134 da Lei n.º 1.818, de 23 de agosto de 2007 - Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Tocantins.
	P11	Estabelecer normativo aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações que impeçam o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimento, empréstimos, favores, etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação.	9,4	12,5	78,1	S	Inciso VII do Art. 25 da PORTARIA Sefaz n.º 547/2024 - Aprova o Código de Conduta Ética dos Servidores da Secretaria da Fazenda

P12	Obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades.	9,4	12,5	78,1	S	Inciso XX do Art. 21 da Portaria Sefaz n.º 547/2024 - Aprova o Código de Conduta Ética dos Servidores da Secretaria da Fazenda
P13	Tornar públicos os documentos relacionados com cada contratação (Documentos: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência ou projeto básico.	43,8	3,1	53,1	N	Evidência não encontrada
P14	Tornar públicos os documentos relacionados com o edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente), as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas são publicadas na internet.	18,0	0,0	81,3	S	https://centraldecompras.to.gov.br/ e https://pncp.gov.br/app/editais?q=&status=recebendo_proposta&pagina=1
P15	Tornar públicos o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos são publicados na internet.	31,0	3,0	66,0	N	Evidência não encontrada

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

As práticas P10 - Estabelecer normativo aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações que impeça ou limite negócios pessoais com representantes de fornecedores da SEFAZ-TO; P11 - Estabelecer normativo aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações que impeça ou limite aos gestores e colaboradores da área de contratações o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimento, empréstimos, favores etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação; e a P12 - Obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades, obtiveram a concordância dos servidores superior a 78% e seu registro é evidenciado pela pesquisa documental por conta do Código de Conduta Ética dos Servidores da SEFAZ-TO, devidamente aprovado na Portaria

Sefaz n.º 547, de 12 de junho de 2024.

O Código de Conduta Ética dos Servidores da Secretaria da Fazenda define padrões de comportamento a todos os servidores, inclusive os envolvidos no processo de contratações da SEFAZ-TO, embora não se refira ao contexto específico das contratações. Ressalta-se ainda, o disposto no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins, que emula orientações gerais com o objetivo de coibir práticas que gerem conflitos de interesses ao servidor no exercício de suas funções.

A prática P13 – Tornar públicos na internet os documentos de formalização da demanda - DFD, o estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência (TR) ou projeto básico das contratações obteve a concordância de 53,1% dos servidores. Todavia, esta prática não foi evidenciada na pesquisa documental, o que permite deduzir a possibilidade de equívoco na interpretação do texto pelos respondentes, visto que os modelos dos documentos listados são disponibilizados na intranet do órgão.

A prática P14 - Tornar públicos na *internet* o edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente), as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas, foi evidenciada com a pesquisa documental.

A prática P15 - Tornar públicos na internet o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos, não foi evidenciada na pesquisa documental.

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

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), assegura esse direito constitucionalmente consagrado ao cidadão. A efetiva aplicação do princípio da transparência (que abrange também procedimentos e garantias quanto ao acesso à informação e à participação no processo de tomada de decisão) levaria à maior confiança nas leis e regulamentos, uma vez que foram adotados em consulta com as partes interessadas (Privantu, 2020).

O Decreto n.º 6.606/2023 prevê a obrigatoriedade de implementação de

programa de integridade pelo licitante vencedor (art. 15, inciso IV).

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

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

Nesse sentido, o desenvolvimento da governança deve ser amparado por condutas éticas, pois somente o conjunto de boas práticas não é suficiente para combater a corrupção (Paludo; Oliveira, 2021).

Análise dos dados tabulados para este eixo temático percebe a concordância da aplicação das respectivas práticas por 77,03% dos servidores respondentes. No entanto, na pesquisa documental foi possível constatar evidências de somente quatro das seis práticas a ele relacionadas, ou seja, duas práticas não foram evidenciadas. Este resultado pode indicar que estas práticas podem ocorrer de forma não institucionalizada pela organização ou falta de conhecimento do assunto pelos servidores que participaram da pesquisa.

Assim, fica evidente que a SEFAZ-TO não publica os documentos de formalização da demanda - DFD, o estudo técnico preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) ou projeto básico das contratações, assim como, o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos na internet.

4.2.3 Eixo temático: Gerenciamento de Riscos em Contratações

A aplicação das práticas de Governança em Gestão de Riscos nas Contratações, atinentes ao eixo temático de Gerenciamento de Riscos em Contratações, registra a concordância de 57,33% dos servidores respondentes do

questionário. Contudo, a pesquisa documental não comprova a aplicação da prática P16, que se refere à implantação da gestão de riscos nas contratações, como informado no Quadro 20.

Quadro 20 - Práticas de Gerenciamento de riscos em Contratações

Eixo temático	Cód.	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem concordo nem discordo %	Concordância %	Evidências (s, n, ep)	Pesquisa documental
Gerenciamento de riscos nas contratações	P16	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de planejamento da licitação (formalização da demanda, estudos técnicos preliminares, termo de referência ou projeto básico, edital de licitação).	25,0	15,6	59,4	N	Evidência não encontrada
	P17	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de seleção do fornecedor (pregão, concorrência, tomada de preços, compra direta etc.).	25,0	18,8	56,3	S	Definido nos mapas de riscos dos processos de contratação e integra o estudo técnico preliminar-ETP.
	P18	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de gestão contratual (assinatura do contrato, empenho, fiscalização do contrato, liquidação, pagamento etc.).	21,9	21,9	56,3	S	Definido nos mapas de riscos dos processos de contratação e integra o estudo técnico preliminar-ETP.

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

A prática P16 - Implantar a gestão de riscos que contempla a identificação, análise, tratamento e avaliação de riscos nas contratações compreende a concordância de 59,4% dos respondentes. No entanto, não foi possível identificar a adoção desta prática na pesquisa documental no que se refere a área de contratação como um todo e para os processos de trabalhos desenvolvidos em todas as fases do macroprocesso.

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

A gestão de riscos se apresenta como importante instrumento de governança das contratações. O disposto no Decreto nº 6.606/2023 define que os órgãos devem estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação. A gestão de riscos é uma ferramenta que ajuda a organização a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança (Travaglia; Sá,

2017). Uma vez definida a estratégia, pelo estabelecimento de cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro e da análise dos ambientes interno e externo, possa-se compreender os tipos de riscos a que estão expostos e estabelecer limites aceitáveis de exposição, através da gestão de riscos. Dessa forma, estará apta a analisar as alternativas estratégicas disponíveis, e optar por aquela que melhor apoie a missão e visão organizacionais e promova o perfil de risco mais adequado (TCU, 2020).

A prática P17 – Definir os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos recebe a concordância de 56,3% dos servidores. A pesquisa documental permite identificar a adoção desta prática nos estudos técnicos preliminares-ETP, nos processos de contratações, no item “mapa de riscos”, no qual são informados os riscos inerentes à fase da contratação, os riscos técnicos da contratação e os riscos inerentes à gestão e fiscalização do contrato.

A prática P18 - Realizar a gestão de riscos em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua tem 56,3% de concordância, sendo possível identificar a adoção desta prática nos estudos técnicos preliminares-ETP, em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua na SEFAZ-TO.

Em conformidade com a NLLC, o mapa de riscos é um documento da etapa preparatória da contratação, que tem por objetivo identificar os riscos inerentes a toda as fases do procedimento, inclusive poderá resultar na elaboração de matriz de alocação de riscos pela equipe de planejamento da contratação, nos termos do art. 22 da Lei federal nº 14.133, de 2021.

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

Neste eixo temático o percentual de concordância da aplicação das práticas é de 57,33%. No entanto, a pesquisa documental possibilita constatar evidências de duas das suas três práticas, ou seja, não foi evidenciada a totalidade das práticas difundidas. Este resultado indica que a SEFAZ-TO adota a prática de gerenciamento de riscos em contratações de forma isolada em cada contratação e não em todo o processo de contratação nem para os processos de trabalhos desenvolvidos em

todas as fases do macroprocesso de contratações.

4.2.4 Eixo temático: Desenvolvimento de Pessoal da Área de Contratações

Para o eixo temático Desenvolvimento de Pessoal da área de Contratações observa-se o percentual de 53,68% de concordância de que as práticas de governança relacionadas à Capacidade de Desenvolvimento de Pessoas da área de Governança das Contratações são aplicadas pela SEFAZ-TO. Contudo, a pesquisa documental não comprova a aplicação das práticas P19, P20, P21, P22 e P23, conforme descrito no Quadro 21.

Quadro 21- Práticas relacionadas à Capacidade de Desenvolvimento de Pessoas da Área de Governança das Contratações.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança das contratações	Discordância %	Nem concordo nem discordo %	Concordância %	Evidências (s, n, ep)	Pesquisa documental
Desenvolvimento de pessoal da área de contratações	P19	Definir e documentar perfis profissionais desejados para colaboradores e gestores do processo de contratações.	21,9	21,9	56,3	N	Evidência encontrada não
	P20	Definir e documentar critérios para avaliação de desempenho dos gestores e colaboradores do processo de contratações.	28,1	15,6	56,3	N	Evidência encontrada não
	P21	Efetuar levantamento de quantitativo necessário de pessoal da área de contratações.	28,1	28,1	43,8	N	Evidência encontrada não
	P22	Definir e documentar perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações.	31,3	21,9	46,9	N	Evidência encontrada não
	P23	Estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações.	43,8	18,8	37,5	N	Evidência encontrada não
	P24	Definir política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações.	12,5	6,3	81,3	S	Plano de Capacitação Anual - Exercício 2024 da Secretaria da Fazenda.

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

A prática P19 – Definir e documentar os perfis profissionais desejados para ocupações de gestão e técnicos da área de contratações apresenta percentual de

concordância de 56,3%. No entanto, não há evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO.

A prática P20 - Definir e documentar critérios para avaliação de desempenho dos gestores da área de contratações exibe percentual de concordância de 56,3%. No entanto, não há evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO.

A prática P21 - Definir quantitativo necessário de pessoal da área de contratações, apresenta percentual de concordância de 43,8%. No entanto, não há evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO.

A prática P22 – Definir e documentar os perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações recebe percentual de concordância de 46,9%. No entanto, não há evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO.

A prática P23 - Definir procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações registra percentual de concordância de 37,5%. Entretanto, não há evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO.

A prática P24 - Definir política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações, tem percentual de concordância de 81,3%. Após a pesquisa documental é evidenciada sua aplicação na SEFAZ-TO.

Em 2015, as recomendações da OCDE para as contratações públicas reforçaram a importância de desenvolver a capacidade do corpo funcional, visando garantir um elevado padrão de integridade e profissionalismo. Essas recomendações se baseiam na necessidade de adquirir conhecimento e aplicá-lo na prática, tanto em termos teóricos quanto práticos.

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

Neste eixo temático o percentual de concordância da aplicação das práticas é

de 53,68%. Entrementes, a pesquisa documental constata evidência de apenas uma prática, ou seja, cinco práticas não foram evidenciadas. Este resultado pode indicar que estas práticas ocorrem de forma não institucionalizada pela organização ou falta conhecimento dos servidores que participaram da pesquisa sobre os conceitos destas práticas. Cabe à SEFAZ-TO adotar as práticas de definir e documentar os perfis profissionais desejados para a área de contratações, bem como a definição do quantitativo de servidores necessários para atender as demandas da área. Quanto aos procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição dos servidores da área de contratações, ainda não foram definidos. Cumpre esclarecer que a SEFAZ-TO desenvolve projeto de gestão do conhecimento, o qual deverá prever a atividade que atenderá esta prática.

A SEFAZ-TO já possui política de capacitação, com a busca contínua do aperfeiçoamento de seus servidores mediante plano de capacitação elaborado e aprovado para cada exercício; cabe a cada área/setor a programação de demanda da capacitação que melhor atenda às suas necessidades e de seus colaboradores.

4.2.5 Eixo temático: Planejamento das Contratações

Relativamente ao eixo temático que trata das práticas de Governança relacionadas ao planejamento de contratações é possível comprovar a aplicação das práticas P25, P26, P27, P28 e P29, conforme o Quadro 22. O índice de concordância das práticas foi de 73,1%.

Quadro 22 - Práticas de Planejamento de Contratações.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem concordo nem discordo %	Concordância %	Evidências (s, n, ep)	Pesquisa documental
Planejamento das contratações	P25	Aprovar plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.	9,4	6,3	84,4	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7
	P26	Envolver os setores relevantes da organização na elaboração do plano de contratações.	15,6	9,4	75,0	S	Memorando Circular Nº 02/2023, SGD 2023-25009-43269
	P27	Associar cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização.	9,4%	6,3%	84,4%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7
	P28	Obter aprovação do plano de contratações pelo dirigente máximo da organização.	12,5%	18,8%	68,6%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7

P29	Divulgar o plano de contratações na internet.	12,5%	34,4%	53,1%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7
-----	---	-------	-------	-------	---	---

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

A prática P25 - Aprovar plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano, tem a concordância de 84,4% dos respondentes, com evidência de aplicação comprovada.

O artigo 11, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021, responsabiliza o órgão ou a entidade pública pela governança de suas contratações e determina que deve implementar estruturas, inclusive de gestão de riscos, para direcionar e monitorar os processos licitatórios com o intuito de “[...]assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.” (BRASIL,2021).

No sentido de determinar às organizações públicas que planejem suas compras, o artigo 12 da NLLC define o dever de cada órgão da administração pública de elaborar o respectivo Plano de Contratações Anual (PCA). Como o dever de planejar exige previsão tempestiva das contratações a serem realizadas, assim o PCA é a formalização da obrigação de planejar as compras, que a lei imputa à administração pública.

A prática P26 - Envolver os setores relevantes da organização a participar da elaboração do plano de contratações mostra percentual de concordância de 75,0%. A aplicação desta prática na SEFAZ-TO é devidamente evidenciada por meio de documento que formalizou a solicitação das informações de todos os setores do órgão.

A construção do PCA, portanto, dependerá do encaminhamento das demandas de diversas unidades dentro de cada organização, assim Justen (2021) afirma que o dever de planejamento é de todos os envolvidos, de todos os demandantes das contratações. Caberá ao ente federativo compactar todas essas demandas e a autoridade competente exercer seu poder de decisão entre acolher ou não as demandas, frente ao planejamento estratégico e as disponibilidades orçamentárias previsíveis.

Outro ponto relevante é o fortalecimento da governança nas contratações, que pressupõe a atuação colaborativa entre setores técnico, jurídico, financeiro e de controle interno. Essa integração exige que os *stakeholders* internos estejam

alinhados quanto aos objetivos estratégicos, critérios técnicos e práticas sustentáveis. Já os fornecedores, enquanto *stakeholders* externos, são estimulados a se preparar tecnicamente e a observar padrões éticos, uma vez que a nova lei valoriza o desempenho, a integridade e a qualificação das empresas contratadas.

Portanto, a nova Lei de Licitações reforça que o engajamento dos *stakeholders* é fator essencial para o aprimoramento das contratações públicas, promover maior eficiência, inovação e controle social. Ao estabelecer o modelo de contratação mais colaborativo e participativo, a lei contribui para a construção de uma administração pública democrática, transparente e orientada a resultados.

A prática P27 - Associar cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações a projeto ou processo alinhado à estratégia da organização recebe avaliação de concordância de 84,4% dos respondentes. Há evidência de aplicação desta prática na elaboração do plano anual de contratações da SEFAZ-TO, que contém campo específico para que se confirme a vinculação da contratação ao planejamento estratégico.

Contudo, como bem pontua Justen (2021), o PCA tem eficácia vinculante limitada, ou seja, deve ser observado pela organização visto ter de respeitar os recursos orçamentários correspondentes, e podem surgir necessidades não existentes à época da elaboração do PCA, alterando o planejamento feito pela equipe de contratação, o que necessitará replanejamento.

A prática P28 - Obter aprovação do plano de contratações pelo dirigente máximo apresenta concepção de concordância de 68,6%. Há evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO, já que o plano de contratações necessita da validação do gestor máximo do órgão.

A prática P29 - Divulgar o plano de contratações na internet é avaliado pela concordância de 53,1%. É constatada a evidência de aplicação desta prática na SEFAZ-TO, pois o plano de contratações é divulgado no sítio eletrônico do governo federal.

Ao reconhecer que o sucesso das contratações depende da interação entre os diversos atores internos e externos, a nova lei valoriza a participação ativa e transparente de múltiplos *stakeholders*, incluindo gestores públicos, fornecedores, órgãos de controle, usuários dos serviços públicos e a sociedade em geral.

A lei estabelece mecanismos que incentivam a ampla divulgação dos processos licitatórios, como a obrigatoriedade do Portal Nacional de Contratações

Públicas (PNCP), que facilita o acesso à informação e permite que os *stakeholders* acompanhem e cooperem nos processos decisórios. Além disso, a fase preparatória das contratações exige planejamento e diálogo mais efetivos, o que favorece a escuta qualificada dos interessados, principalmente via da consulta pública e da audiência pública, previstas nos artigos 18 e 19 da Lei. Esses instrumentos promovem a transparência, a legitimidade e a adequação das contratações às reais necessidades da administração e da sociedade.

Na avaliação dos servidores, a concordância de aplicação das práticas deste eixo temático é de 73,1%. A pesquisa documental constata a evidência de todas as práticas na SEFAZ-TO.

A análise deste eixo temático permite o entendimento de que a SEFAZ-TO adota as práticas que conceituam a aprovação do plano de contratações elaborado com o envolvimento de todos os setores do órgão, devidamente aprovado pelo gestor e pontuado de ações relacionadas ao planejamento estratégico, devidamente publicizado e transparente ao PCA, mediante divulgação na internet.

4.2.6 Eixo temático: Processos de Trabalho das Contratações

No tocante ao eixo temático que trata das práticas de governança nos processos de trabalho, o juízo dos servidores com a concordância dessas práticas foi de 63,78%. A aplicação das práticas P30 e P34 é comprovada na pesquisa documental; entretanto, não há evidência na aplicação das práticas P31, P32 e P33, conforme detalhado no Quadro 23.

Quadro 23 - Práticas de Governança nos Processos de Trabalho.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem concordo nem discordo %	Concordância %	Evidências (s, n, ep)	Pesquisa documental
Processos de trabalho das contratações	P30	Definir procedimentos padronizados para planejamento da contratação	21,9	15,6	62,5	S	Memorando Circular n.º 02/2023, SGD 2023-25009-43269
	P31	Definir, internamente, papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa.	15,6	15,6	68,8	N	Evidência não encontrada
	P32	Definir procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex.: listas de verificação para pregoeiro).	12,5	12,5	75,0	N	Evidência não encontrada

P33	Avaliar, em cada indicação de gestor e fiscal, objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já tem responsabilidade, e registrar o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação.	34,4	21,9	43,8	N	Evidência não encontrada
P34	Definir modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex.: plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação).	12,5	8,8	68,8	S	https://central.to.gov.br/download/20985

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

A prática P30 - Definir procedimentos padronizados para planejamento da contratação recebe a concordância de 62,5% dos servidores e comprovada a evidência de sua aplicação no link de disponibilização do documento na internet.

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

A prática P31 - Definir papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam no planejamento da contratação apresenta percentual de concordância de 68,8% entre os respondentes, sem evidência de aplicação comprovada. O Regimento Interno do órgão define as competências gerais dos servidores integrantes da estrutura organizacional e não detalha as especificidades dos servidores envolvidos no planejamento das contratações.

Como bem pontua Ferrer (2013, p. 8), a função da equipe orientadora é “definir políticas de compras públicas, elaborar o Plano Anual de Compras (PAC), orientar as aquisições de compras compartilhadas, formalizar e acompanhar contratos, estudar as mudanças no mercado de forma constante, monitorar e reorientar ações etc.”.

A prática P32 - Definir procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex.: listas de verificação para pregoeiro), apesar do significativo índice de concordância de 75% pelos servidores, não possui evidência de aplicação comprovada.

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

A prática P33 - Avaliar objetivamente, em cada indicação de gestor e fiscal do contrato, a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já tem responsabilidade, registrando o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação recebe a concordância de 43,8% dos servidores. A pesquisa documental demonstra que a indicação do fiscal e do gestor do contrato se verifica na autuação do processo administrativo. Entretanto, não há comprovação de justificativa que evidencia a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (observada a complexidade e demanda de atuação), frente à responsabilidade de contratos pelos quais já responde.

A prática P34 - Definir modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex.: plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação de gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação), apesar de receber concordância de 68,8% dos respondentes, não há evidência de sua aplicação. Nesta prática, a SEFAZ-TO adota modelo institucionalizado de portaria de gestor e fiscal de contratos; não estão configurados modelos padronizados dos outros documentos de trabalho de gestão e fiscalização de contratos.

Com relação aos processos e estruturas, Brito (2021) propõe: a modelagem para bens e serviços com a definição de papéis e responsabilidades em cada fase; avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições; definição da estrutura organizacional da área de aquisições, bem como das competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados; o desenvolvimento da gestão por

competência para indicação e escolha dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial para aqueles que desempenham papéis relacionados à governança e à gestão das aquisições.

Neste eixo temático não é possível comprovar a aplicação de três práticas, comprovada a efetividade de apenas duas. O índice de concordância dos respondentes é 63,78%. Ressalta-se que a SEFAZ-TO utiliza procedimentos padronizados para planejamento da contratação, no entanto, não se constata a definição dos papéis e responsabilidades dos servidores que atuam no planejamento da contratação. O Regimento Interno do órgão define as competências gerais dos servidores integrantes da estrutura organizacional e não aborda as responsabilidades específicas daqueles envolvidos no planejamento das contratações.

A SEFAZ-TO não possui procedimentos padronizados para a seleção de fornecedores nem há evidência da prática de avaliação formal por parte da autoridade competente quando da indicação do gestor e do fiscal do contrato.

4.2.7 Eixo temático: Gestão por desempenho da Contratada

Quanto ao eixo temático que trata das práticas de governança na gestão por desempenho da contratada, não é possível comprovar a aplicação da prática P35, apesar da concordância de 68,8% dos servidores. A prática P36 apresenta índice de concordância de 65,6% e, na pesquisa documental, é comprovado o seu emprego, como detalhado no Quadro 24.

Quadro 24 - Práticas de Governança na Gestão por Desempenho da Contratada.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem Concordo Nem discordo %	Concordância %	Evidências (S, N, EP)	Pesquisa Documental
Gestão por desempenho da contratada	P35	Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado	9,4	21,9	68,8	N	Evidência não encontrada
	P36	Avaliar, nas prorrogações contratuais, se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade.	12,5	21,9	65,6	S	Justificativa de prorrogação dos contratos inserida no processo de contratação.

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

A prática P35 - Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados do

contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado é percebida pela concordância de 68,8% dos servidores, sem evidência comprovada da aplicação. No entanto, os resultados gerais de cada contrato são medidos e avaliados pelos fiscais e gestores dos processos.

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

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

A prática P36 - Em prorrogações contratuais, avaliar se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade apresenta índice de concordância de 65,6%, com evidência de aplicação comprovada na pesquisa documental, nos documentos que motivam a solicitação de prorrogação do contrato e, sobretudo, na comprovação de que a vantajosidade ainda persiste.

O sentimento de concordância com a aplicação das práticas deste eixo temático é de 67,25%. A pesquisa documental constata evidência de apenas uma prática; outra não apresenta comprovação de aplicação. Este resultado pode indicar que esta última ocorre de forma não institucionalizada ou falta conhecimento dos servidores que participaram da pesquisa sobre os conceitos destas práticas.

Assim, conclui-se pela não existência de métricas específicas e objetivas para mensuração dos resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao seu desempenho. Releva-se que o monitoramento do desempenho da contratada acontece por relatórios mensais dos fiscais e gestores dos contratos.

4.2.8 Eixo temático: Instrumentos de Governança em Contratações

A análise dos resultados deste eixo temático, mediante a pesquisa documental não permite comprovar a aplicação das práticas P37, P38, P39, P40 e P41 relativas a instrumentos de governança em contratações, conforme descreve o Quadro 25. Contudo, o índice de concordância obtido das respostas aos questionários é de 40,65%.

Quadro 25 - Práticas de Governança instrumentos de governança em contratações.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância %	Nem concordo nem discordo %	Concordância %	Evidências (s, n, ep)	Pesquisa documental
Instrumentos de governança das contratações	P37	Aprovar plano de contratações sustentáveis (ex.: plano de gestão de logística sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, critérios e práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.	28,1	40,6	31,3	N	Evidência não encontrada
	P38	Implementar política de gestão de estoques.	25,0	37,5	37,5	N	Evidência não encontrada
	P39	Implementar política de compras compartilhadas.	18,8	50,0	31,3	N	Evidência não encontrada
	P40	Implementar política de gestão por competências do processo de contratações públicas.	18,8	34,4	46,9	N	Evidência não encontrada
	P41	Implementar política de interação com o mercado fornecedor.	28,1	37,5	34,4	N	Evidência não encontrada

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

A prática P37 - Aprovar plano de contratações sustentáveis (ex.: plano de gestão de logística sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, critérios e práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, apresenta índice de concordância de 31,3% dos respondentes, mas não possui evidência comprovada de aplicação.

Para o TCU (2023), a contratação sustentável é aquela que integra considerações socioambientais, culturais e de acessibilidade em todas as suas fases, com o objetivo de reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos. Trata-se de uma expressão abrangente, uma vez que não está delimitada pelo procedimento licitatório em si, mas perpassa todas as fases da contratação pública, desde o planejamento, a elaboração do edital, fiscalização da execução contratual e gestão dos resíduos.

Ainda segundo o TCU (2021), o plano de logística sustentável (PLS) é um instrumento de planejamento que visa implementar práticas de sustentabilidade e de racionalização nas organizações públicas. Ele estabelece diretrizes de sustentabilidade não apenas para as contratações, mas também para o funcionamento geral da organização. Por essa razão, é importante que o PLS esteja vinculado à estratégia organizacional e seja utilizado para o planejamento anual de contratações.

A Lei Geral de Licitações e Contratos também define o desenvolvimento nacional sustentável como princípio a ser observado na aplicação da lei e reforça essa orientação ao dispor que o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável são objetivos do processo licitatório.

As contratações sustentáveis têm se consolidado como pilar essencial na administração pública brasileira, especialmente após a promulgação da Lei n.º 14.133/2021, que estabelece a sustentabilidade como um dos objetivos centrais das contratações públicas (art. 11, IV). Esse enfoque visa não apenas à eficiência administrativa, mas também à promoção de impactos positivos nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural.

A adoção de contratações sustentáveis estimula a inovação e o desenvolvimento de soluções com menor impacto ambiental. Dessa forma, a preferência por produtos e serviços que utilizem tecnologias limpas ou que promovam a eficiência energética pode impulsionar o mercado de soluções sustentáveis.

Importante ressaltar que a implementação de contratações sustentáveis apresenta desafios, como a necessidade de capacitação dos gestores públicos e a adaptação dos fornecedores às novas exigências. Para enfrentar esses desafios é fundamental investir em formação continuada e na disseminação de boas práticas e garantir que os princípios da sustentabilidade sejam efetivamente incorporados nas contratações públicas.

As contratações sustentáveis representam a estratégia eficaz para alinhar as atividades da administração pública aos objetivos de desenvolvimento sustentável, promover a gestão mais responsável e comprometida com o bem-estar das gerações presentes e futuras.

A prática P38 - Implementar a política de gestão de estoques apresenta índice de concordância de 37,5% das respostas, sem, todavia, evidenciar a comprovação de aplicação.

Para o TCU (2021), as diretrizes para a gestão de estoques devem incentivar o alinhamento entre os processos de contratação e os processos de planejamento e controle dos estoques, visando racionalizar os gastos e garantir que o suprimento esteja disponível quando necessário.

O Decreto n.º 6.606/2023, artigo 9º, dispõe que a gestão de estoques do processo de contratações públicas deve assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, realizando, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação final ambientalmente adequada dos bens móveis classificados como inservíveis; garantir os níveis de estoque mínimos para que não haja ruptura no suprimento, adotando-se, sempre que possível, soluções de suprimento *just-in-time* e considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo.

A prática P39 - Implementar política de compras compartilhadas, apesar da concordância de 31,3% das respostas, não possui qualquer evidência de aplicação comprovada.

Para o TCU (2021), nas contratações compartilhadas, a organização deve estabelecer as diretrizes com o objetivo de: obter ganho de escala para obtenção de melhores preços e condições de contratação, inclusive de bens e serviços sustentáveis; reduzir custos por meio da economia processual; e promover a troca de conhecimentos e experiências entre as organizações.

Convém mencionar que o Decreto n.º 6.606/2023 prioriza as contratações compartilhadas. O artigo 19 ordena a centralização de procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; a criação de um catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras; e a adoção de modelos de documentos padronizados, como editais, termos de referência e contratos.

Salienta-se que a centralização de procedimentos busca otimizar e simplificar

o processo de contratação, e garantir a padronização e a eficiência do processo.

A prática P40 – Implementar política de gestão por competências do processo de contratações públicas, a despeito da concordância de 46,9% das respostas, não possui qualquer evidência de aplicação comprovada.

A Lei 14.133/2021 estabelece a responsabilidade da autoridade máxima do órgão ou da entidade (ou a quem as normas de organização administrativa indicarem) de promover a gestão por competências e a observância de requisitos para a indicação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais às licitações e contratos. Este é um dos papéis da instância interna de governança que busca assegurar a aplicação das boas práticas de gestão de pessoas na função de contratações.

A implementação de gestão por competências no âmbito das equipes responsáveis por conduzir as contratações públicas é definida no art. 7º da Lei 14.133/ 2021.

Esse fato é de extrema relevância, pois representa uma evolução significativa na administração pública brasileira. Essa normativa exige que agentes designados para atividades essenciais de licitações e contratos possuam qualificações específicas, com ênfase na eficiência e na segurança das contratações. Além de estabelecer critérios rigorosos para a formação e experiência dos servidores, a lei visa a criação de mecanismos de controle para prevenir irregularidades, elevando o nível de profissionalismo nas práticas da aquisição e contratação.

A prática P41 - Implementar política de interação com o mercado fornecedor, não obstante a concordância de 34,4% das respostas, não apresenta qualquer evidência de aplicação comprovada.

Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), embora timidamente, procurou avançar no sentido de melhorar a interação com o mercado fornecedor e diminuir a disparidade de informações, por meio de instrumentos como a pré-qualificação, definida no artigo 6º, XLIV, como “procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto” e da possibilidade de fazer prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital, nos termos do artigo 40.

Neste eixo temático a concordância da aplicação das práticas é sentimento de 40,65% dos servidores. A pesquisa documental não permite constatar evidência de

nenhuma dessas práticas na SEFAZ-TO. O resultado aponta para a possibilidade de estas práticas ocorrerem de forma não institucionalizada na organização ou que falta conhecimento dos servidores que participaram da pesquisa sobre o conceito dessas práticas.

Portanto, a análise dos eixos temáticos torna patente que o índice total de concordância de 62,51% não comprova a realidade da organização, sobretudo no cotejo com a pesquisa documental.

No eixo gestão estratégica das contratações, a ausência de um órgão colegiado de assessoria do gestor para analisar, discutir e avaliar questões específicas, oferecer suporte e conselhos nas decisões estratégicas relativas à definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e estabelecer as políticas e procedimentos às contratações (como um comitê) afeta a implementação das práticas de governança das contratações.

O eixo temático de capacidade de desenvolvimento de pessoas da área de governança das contratações da SEFAZ-TO revela um ponto de atenção, uma vez que o órgão ainda não definiu nem documentou os perfis e quantitativos de pessoal desejados para ocupação da gestão e da área técnica das contratações.

Para o eixo temático processos de trabalho das contratações não se evidencia a adoção de práticas importantes, como a definição dos papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam no planejamento das contratações. Constata-se a ausência de definição de políticas de compras públicas, bem como o monitoramento e orientações específicas, o que pode comprometer a implementação da governança das contratações.

Da análise da pesquisa documental realizada, verifica-se a ausência de prática de adotar métricas objetivas para mensuração de resultados dos contratos, que integra o eixo temático gestão por desempenho da contratada. Conclui-se, pois, que a SEFAZ-TO não dispõe de informações precisas e indicadores de resultados que poderão ser utilizados na tomada de decisão.

Não foi comprovada a adoção de nenhuma das práticas indicadas no eixo temático instrumentos de governança em contratações.

Desta forma, entende-se que para a implementação da governança das contratações a SEFAZ-TO deverá adotar, em curto e médio prazos, as práticas citadas nos eixos temáticos: gestão estratégica das contratações, capacidade de desenvolvimento de pessoas da área de governança das contratações, processos de

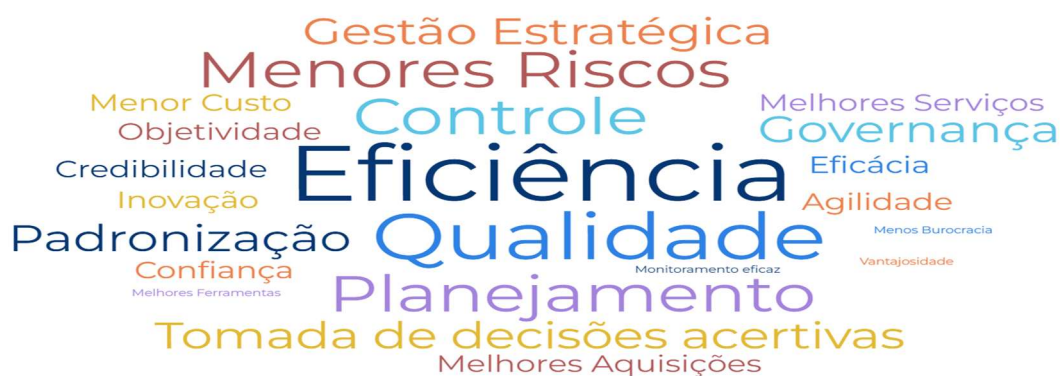
trabalho das contratações, gestão por desempenho da contratada e instrumentos de governança em contratações.

4.3 - Benefícios percebidos, barreiras enfrentadas e oportunidades de melhoria na implementação da governança das contratações na SEFAZ-TO.

4.3.1 - Análise dos benefícios percebidos na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO

Para a definição da análise dos benefícios foi elaborada nuvem de palavras com as respostas que identificaram os benefícios percebidos na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, detalhada na Figura 9.

Figura 9 - Nuvem de palavras - Benefícios percebidos na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.



Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Os principais benefícios percebidos na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, foram:

- ✓ implantação de mecanismos de acompanhamento das aquisições;
- ✓ definição dos papéis das áreas e servidores envolvidos no processo de contratação;
- ✓ planejamento da contratação com o envolvimento de todos os setores do órgão;
- ✓ padronização dos procedimentos de contratações públicas;
- ✓ redução da burocracia, com mais agilidade nas contratações;
- ✓ processo de contratação alinhado com os princípios éticos e legais,

garantindo a integridade e a transparência das compras públicas.

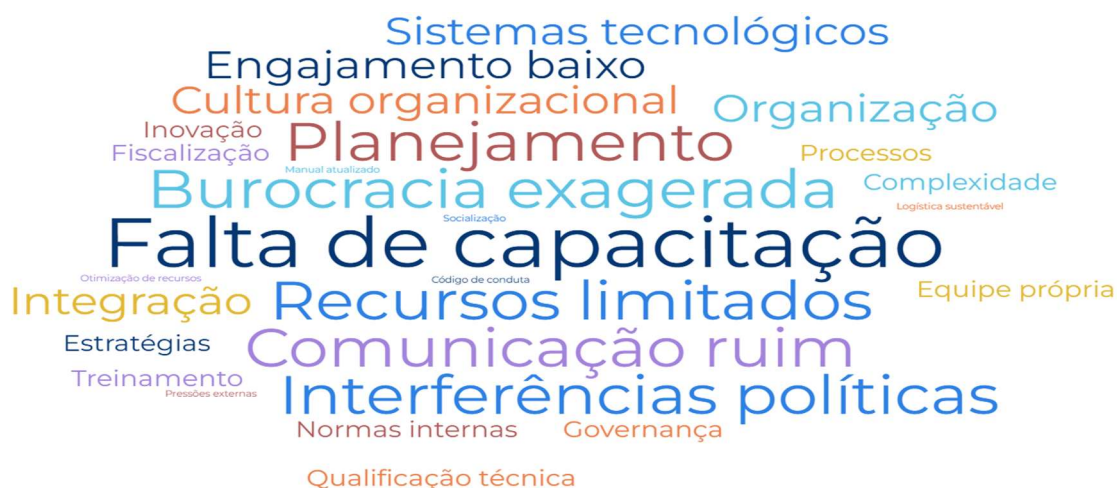
- ✓ mais transparência, eficiência operacional, redução de custos, controle de riscos, cumprimento das normas legais, melhor qualidade nas contratações e fortalecimento da credibilidade institucional, garantindo processos mais claros, criteriosos e objetivos, promovendo uma administração pública mais eficaz e confiável.

- ✓ melhoria da gestão e a tomada de decisões nas contratações públicas.
- ✓ melhoria do desempenho da área de contratações;
- ✓ alinhamento das compras com o planejamento estratégico e planejamento anual de compras.

4.3.2 - Análise das Barreiras enfrentadas na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.

Neste item foi elaborada uma nuvem de palavras com as respostas que identificam as barreiras enfrentadas na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.

Figura 10 - Nuvem de Palavras – Barreiras enfrentadas na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.



Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

As principais barreiras enfrentadas na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, foram:

- ✓ falta de engajamento das áreas envolvidas, resistência às inovações, falta

de integralização dos sistemas tecnológicos disponíveis

- ✓ dificuldade do órgão em promover uma gestão mais participativa;
- ✓ burocracia excessiva;
- ✓ resistência dos servidores e envolvidos no processo de contratações;
- ✓ falta de equipe própria para elaboração do planejamento da SEFAZ-TO, capaz de instruir e orientar as demais áreas sobre o assunto de contratação;
- ✓ ruído na comunicação organizacional entre os setores envolvidos no processo de contratações da SEFAZ-TO;
- ✓ ausência de manuais de procedimentos para contratação pública;
- ✓ ausência de organização na fase de planejamento anual das contratações e fiscalização das fases processuais da aquisição;
- ✓ resistência dos servidores e envolvidos no processo de contratações à adoção de novas metodologias e práticas de governança.

4.3.3 - Análise das oportunidades de melhorias na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO

Neste item foi elaborada uma nuvem de palavras com as respostas que identificam as oportunidades de melhorias na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.

Figura 11 - Nuvem de Palavras – Oportunidades de melhoria na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO.



Fonte: elaboração própria, com base no questionário (2024).

As principais oportunidades de melhoria na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, foram:

- ✓ agilidade nos procedimentos de contratações com o envolvimento das áreas demandantes, definição dos papéis e de responsabilidades;
- ✓ garantia do tempo necessário para análises mais profundas e detalhadas dos documentos;
- ✓ padronização nas contratações públicas;
- ✓ adoção de práticas de *compliance* nos processos de contratações;
- ✓ adoção de tecnologia para automação dos processos de contratações;
- ✓ programa de capacitação contínua dos servidores;
- ✓ adoção de práticas e mecanismos de monitoramento e auditoria;
- ✓ adoção de práticas e mecanismos de avaliação contínua;
- ✓ aumento da transparência nos processos de contratações;
- ✓ promoção de parcerias estratégicas;
- ✓ promoção de ações de estímulo à inovação;
- ✓ promoção de uma cultura organizacional focada em ética e responsabilidade;
- ✓ estabelecimento de política de engajamento com fornecedores.

Considerando as respostas relativas à identificação dos benefícios, barreiras e oportunidades de melhorias na implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO observa-se que estão alinhadas aos princípios e práticas validados pelo TCU (2021), pela OCDE (2011) e pelo Ministério da Economia (2021).

Embora a SEFAZ-TO adote algumas práticas de governança das contratações, a implementação adequada de uma estrutura de governança das contratações enfrenta inúmeros desafios e dificuldades em razão da falta de pessoal especializado, fragilidade da estrutura organizacional e baixo investimento na capacitação da força de trabalho.

No entanto, as dificuldades apresentadas não podem ser vistas como obstáculos intransponíveis e limitadores. A alta administração do órgão tem a responsabilidade de implementar e manter mecanismos de governança das contratações públicas adequados à sua realidade, ao seu contexto e à sua estrutura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a implantação da governança das contratações na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins com base no disposto no Decreto Estadual n.º 6.606/2023 que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Tocantins, a Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

No primeiro objetivo específico foram identificadas 41 práticas e oito eixos temáticos. Mediante a utilização de argumentos teóricos foi possível constatar que o tema governança das contratações públicas antecede a NLLC e que as práticas identificadas com a pesquisa são adotadas por diversos órgãos públicos no Brasil.

Com o estudo teórico foi possível evidenciar que, para a implementação e o desenvolvimento de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, é necessário o estabelecimento de modelo próprio de governança, que defina diretrizes, valores, processos e estruturas necessários para que as atividades típicas, como: avaliar, dirigir e monitorar a gestão, sejam eficazmente desempenhadas e possibilite o alinhamento dos objetivos da organização ao interesse público.

No segundo objetivo específico constatou-se que, dos oito eixos temáticos, apenas no eixo Planejamento das Contratações foi possível comprovar a adoção de todas as práticas por intermédio da pesquisa documental.

Para o eixo temático Gestão Estratégica das Contratações o índice de respostas de concordância é de 67,38%. A pesquisa documental permite confirmar a aplicação de quatro práticas. No entanto, percebe-se a necessidade de a SEFAZ-TO adotar mecanismo de apoio à alta administração, como um comitê, composto por servidores de diversos setores, para auxiliar as tomadas de decisões estratégicas relativas às contratações, estabelecer e divulgar os objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações, acompanhar a execução dos planos, analisar e medir o desempenho da área de contratações.

Para as respostas sobre o eixo temático Integridade e Ética nas Contratações o índice de concordância é 77,03%. A análise desses dados indica que a SEFAZ-TO deve adotar meios pelos quais possa transmitir à sociedade informações atualizadas e transparentes sobre operações, estrutura organizacional, processos decisórios, resultados e desempenho geral do órgão.

No eixo temático Gerenciamento de Riscos em Contratações o índice de

concordância é 57,33%. O exame dos resultados aclara que a SEFAZ-TO ainda não adota a prática em todas as fases do macroprocesso de contratações como seria o ideal e, apenas e tão somente, em cada contratação.

As respostas focadas no eixo temático Desenvolvimento de Pessoal da área de Contratações apresentam índice de concordância 53,68%. Para este eixo percebe-se a necessidade de a SEFAZ-TO iniciar breve a prática de definir e documentar os perfis profissionais e o quantitativo de servidores necessários à área de contratações. É ponto pacífico que o órgão ainda não definiu os procedimentos para transmissão de informação e conhecimentos. O ponto positivo é que a SEFAZ-TO possui projeto em realização da gestão do conhecimento, que entre outras práticas preverá a realização da atividade no momento da substituição dos servidores da área de contratações.

No eixo temático Planejamento das Contratações foi possível comprovar a aplicação de todas as práticas relacionadas e o índice de concordância é 73,1%. É satisfatório reconhecer que, relativamente a este eixo temático, a SEFAZ-TO adota as práticas que envolvem a aprovação do plano de contratações – PCA elaborado com o envolvimento de todos os setores do órgão, alinhado ao planejamento estratégico e devidamente aprovado pelo gestor e divulgado na internet, com vistas à publicidade e transparência.

Quanto ao eixo temático Processos de Trabalho das Contratações comprova-se a aplicação de duas práticas somente e a não comprovação de três outras. O índice de concordância dos servidores é 63,78%. Constata-se que a SEFAZ-TO utiliza procedimentos padronizados para planejamento da contratação; no entanto, não define os papéis e as responsabilidades dos colaboradores que atuam no planejamento da contratação. Destaca-se que o Regimento Interno do órgão define as competências gerais dos servidores integrantes da estrutura organizacional, mas não aborda as responsabilidades específicas dos servidores que executam o planejamento das contratações.

O eixo temático Gestão por Desempenho da Contratada registra índice de concordância dos servidores 68,8%. Não é comprovada a existência regular de métricas específicas e objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho. Salieta-se que o monitoramento do desempenho da contratada é limitado aos relatórios mensais dos fiscais e gestores dos contratos.

No eixo temático Instrumentos de Governança em Contratações o índice de

concordância dos servidores é 40,65%. É evidente que a SEFAZ-TO ainda não adota o plano de contratações sustentáveis, nem implementou a política de gestão de estoques, não pratica a política de compras compartilhadas, não implementou a gestão por competências, nem a política de interação com o mercado fornecedor. Ponto de atenção para o órgão, uma vez que esses importantes instrumentos são definidos no Decreto n.º 6.606/2023.

As respostas à pergunta de quais os benefícios percebidos na implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, observa-se que a percepção dos servidores está alinhada com os princípios e práticas identificados no estudo teórico. As principais respostas aludem à gestão estratégica de contratações, à redução dos riscos no processo das contratações, à análise e tratamento dos riscos, à redução dos custos e ao incremento da eficiência da unidade de compras, à tomada de decisões mais assertivas, à inovação nos processos que resultam em maior qualidade nas aquisições e à confiança da sociedade na administração pública.

Para a pergunta de quais barreiras serão enfrentadas na implementação das práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, as respostas apontam empecilhos como: a falta de engajamento das áreas envolvidas no processo de contratações, a falta de integração dos sistemas informatizados, a dificuldade do órgão em promover a gestão mais participativa, a baixa qualificação técnica e de conhecimento do tema dos entes envolvidos, a resistência dos servidores envolvidos no processo de contratações e a falta de equipe própria para elaboração do planejamento das contratações, que seja capaz de instruir e orientar as demais áreas sobre o assunto.

Quanto às oportunidades de melhorias na implementação de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, as principais respostas referem-se a: a agilidade nos procedimentos de contratações com o envolvimento das áreas demandantes, a definição dos papéis e das responsabilidades dos envolvidos no processo de contratações, maior entrosamento dos gestores e definições claras e objetivas para o processo de contratações, a garantia do tempo necessário para análises mais profundas e detalhadas dos documentos, a padronização nas contratações públicas, a adoção de práticas de *compliance* nos processos de contratações, a adoção de tecnologia e automação dos processos de contratações, a adoção de práticas e de mecanismos de monitoramento e avaliação contínua, a adoção de cultura organizacional focada em ética e responsabilidade e o

estabelecimento de política de engajamento com fornecedores.

Os benefícios apontados foram condizentes com práticas e pontos fortes identificados nos eixos temáticos de planejamento das contratações, gerenciamento de riscos e integridade e ética nas contratações. As oportunidades de melhoria e as barreiras enfrentadas para implementação de práticas de governança mencionadas retratam os pontos críticos identificados nos eixos temáticos de gestão estratégica, desenvolvimento de pessoal da área de governança das contratações, processo de trabalho nas contratações, desempenho da contratada e instrumentos de governança.

Assim, o objetivo de identificar as práticas de governança corporativa no atual processo de contratações da SEFAZ-TO evidenciou divergências em relação ao resultado obtido na pesquisa documental. A pesquisa demonstra que a maioria dos servidores envolvidos no processo de contratações tem a percepção positiva em relação a adoção de práticas de governança das contratações na SEFAZ-TO, pois 62,51% concordaram (parcial ou totalmente) e apenas 17,26% discordaram (parcial ou totalmente). Verificou-se ainda que apenas 18,66% discordam que as 41 práticas de governança em contratações de bens e serviços estejam devidamente aplicadas na SEFAZ-TO.

Entretanto, das 41 práticas identificadas somente 19 foram efetivamente comprovadas pela pesquisa documental. Nesse contexto, a SEFAZ-TO situa-se no nível inicial de implantação da governança das contratações públicas. Ou seja, apresenta características do começo da estruturação com foco na conformidade e na melhoria contínua dos processos de contratação, além de enfrentar limitações em termos de maturidade e integração dos mecanismos de governança.

Com a pesquisa fica evidente que a SEFAZ-TO atua de forma reativa, com foco no mínimo cumprimento das exigências legais, muitas vezes com base apenas em demandas imediatas. Além disso, ainda não possui políticas, normas ou instrumentos bem definidos para planejar e controlar suas contratações; a gestão de riscos é incipiente, realizada de forma isolada nos processos e não envolve o macroprocesso das contratações; falta integração entre áreas, o que gera retrabalho, baixa eficiência e decisões isoladas; há pouca ou nenhuma preocupação com planejamento estratégico de contratações, indicadores de desempenho ou sustentabilidade; as decisões tendem a ser centralizadas e baseadas em práticas anteriores, sem respaldo em dados ou análises técnicas.

Importante destacar que esta pesquisa analisa a implantação da governança

das contratações na SEFAZ-TO a partir do Decreto Estadual n.º 6.606/2023, com vigência pouco superior a dois anos. Isso pode justificar a falta de tempo necessário para implementação das práticas necessárias à implantação da governança das contratações. No entanto, a ausência de um comitê composto por servidores dos diversos setores do órgão dificulta a gestão estratégica da governança das contratações, uma vez que este comitê deveria ser responsável por definir diretrizes, papéis e responsabilidades, e os objetivos, metas e indicadores do processo de contratações.

Para atender ao terceiro objetivo específico, foi elaborada nota técnica à SEFAZ-TO, com guia prático e estratégico para a organização, com recomendações para aprimoramento do sistema de governança das contratações.

Assim, neste estudo de caso foi possível perceber diversos desafios na implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO, como determina o Decreto n.º 6.606/2023. Muitas práticas existem de forma não institucionalizada, o que gera enorme desafio à liderança organizacional, pois esses agentes são responsáveis por todo o direcionamento e orientação dos objetivos estratégicos nas contratações públicas.

Importante destacar, que mesmo considerado o curto espaço de tempo entre a regulamentação do Decreto que define as regras de governança das contratações no Estado do Tocantins, a SEFAZ-TO ainda não conta com estrutura capaz de definir e implementar os planos estratégicos das contratações. Esta estrutura é essencial na definição das competências, atribuições e responsabilidades, inclusive de políticas e procedimentos para uma boa condução e implementação da governança das contratações. E ainda, falta a definição de objetivos estratégicos que possam direcionar a área das contratações com a definição clara de metas alinhadas ao planejamento estratégico das contratações.

A ausência de planejamento estratégico e de controle sobre as contratações da SEFAZ-TO pode levar a gastos desnecessários, sobrepreços, aquisições mal dimensionadas ou até mesmo à contratação de serviços ineficazes, comprometendo a economicidade dos processos. Sem a estrutura de governança sólida, com um comitê, e segregação de funções e mecanismos de controle interno, abre-se espaço para práticas irregulares, favorecimentos indevidos e corrupção. A falta de governança nas contratações prejudica a prestação de contas e dificulta o acesso da sociedade às informações sobre como os recursos públicos são utilizados, e afeta diretamente a

confiança na administração pública.

A não adoção de práticas de governança das contratações por uma secretaria de fazenda estadual impacta negativamente a gestão dos recursos públicos, expõe a instituição a riscos jurídicos e compromete sua imagem perante a sociedade. Implementar a governança nas contratações é essencial para promover a integridade, a eficiência e a efetividade na administração pública.

Desse modo, a nova legislação exige que a SEFAZ-TO adote medidas de adequação das suas estruturas interna e processual para a implementação da governança das contratações com ações que promovam melhorias dos resultados da gestão de aquisições do órgão, de forma sistemática e que atenda seus objetivos estratégicos.

Apesar dos esforços da pesquisadora, este trabalho teve limitações relacionadas às lacunas na literatura da temática de práticas de governança das contratações públicas, por se tratar de tema atual. Outro ponto crítico diz respeito aos instrumentos de coleta e análise de dados utilizados, uma vez que não devem ser considerados totalmente precisos para avaliação da governança das contratações públicas. Metodologias adicionais poderiam aprofundar os resultados, no caso específico o uso de entrevistas para avaliar a percepção dos servidores que responderam ao questionário. E ainda, a limitação no conhecimento técnico dos respondentes, que pode apresentar dificuldades em compreender completamente os termos e conceitos específicos do questionário, o que influencia diretamente a qualidade e a precisão das respostas. A falta de familiaridade com os termos técnicos pode comprometer a validade dos dados coletados e, conseqüentemente, as conclusões da pesquisa.

Por fim, para futuras pesquisas, recomenda-se a realização de estudos em outras organizações do setor público para compreender como as práticas de governança são adotadas no processo de contratação de bens e serviços, e possibilitar comparações entre os órgãos. Outra viabilidade seria a análise da evolução da adoção de práticas de governança das contratações na instituição ora analisada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 ago. 2023.

_____. Presidência da República. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 – **Lei de acesso à informação**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 06 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **10 Passos para a Boa Governança**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/10-passos-para-a-boa-governanca>. Acesso em: 05 ago. 2023.

_____. Presidência da República. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 98, seção 1, p. 44-46, 24 maio 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view>. Acesso em: 18 ago. 2023.

_____. Presidência da República. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/d_o1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 06 ago. 2023.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 9.203, de 22 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 06 ago. 2023.

_____. Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública-GPGP** -. Brasília: Casa Civil da Presidência da República - Governo Federal. 2018. 86 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em 07 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em: 06 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União **Perfil integrado de governança organizacional e Gestão Pública**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo-SEGECEX, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca>. Acesso em: 05 ago. 2023.

_____. Presidência da República. Lei n.º 14.133/2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 01 de abr. 2021(a). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 06 ago. 2023.

_____. Presidência da República. **Portaria SEGES/ME N.º 8.678, de 19 de julho de 2021(b)**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 06 ago. 2023.

ABDALLA, Márcio Moutinho. **A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo**. VI Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília/DF, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281285824_A_Estrategia_de_Triangulacao_Objativos_Possibilidades_Limitacoes_e_Proximidades_com_o_Pragmatismo. Acesso em: 06 ago. 2023.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; DE SOUZA, Daniel Luiz; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2a. ed., Belo horizonte: Fórum, 2020. 302p. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/gestao-e-governanca-publica-para-resultados-1458/2>. Acesso em: 06 ago. 2023.

AMORIM, Micheli. A importância da licitação na administração pública: preceitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, PI, jun. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/imprimir/74882/a-importancia-da-licitacao-na-administracaopublica-preceitos-fundamentais>. Acesso em: 06 ago. 2023.

ANGELINI, F.; CANDELA, G.; CASTELLANI, M. *Governance efficiency with and without government*. Springer-Verlag GmbH Germany, part of Springer Nature. **Social Choice and Welfare**. 2019. 18p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335669216_Governance_efficiency_with_and_without_government. Acesso em: 17 ago. 2023.

ANSELL, C.; TORFING, J. *Handbook on Theories of Governance*. **Published by Edward Elgar Publishing Limited**. 2016. 592p. Disponível: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/handbook-on-theories-of-governance-9781782548492.html>. Acesso em: 06 ago. 2023.

ARROWSMITH, S. *Public Procurement: Basic Concepts and the Coverage of Procurement Rules*. In: Arrowsmith, S., Treumer, S., Fejo, J., & Jiang, L. **Public procurement regulation: an introduction**. Nottingham: EU-Asia Inter University

Network for teaching and Research in Public Procurement Regulation. 2011. Disponível em: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf> Acesso em: 06 ago. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Governança e a lei**. Washington: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries> Acesso em: 06 ago. 2023.

BAPTISTA, V. F. A governança pública como anti-governança. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 194, p. 122-134, 6 jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/34106>. Acesso em 06 ago. 2023.

BECK CKAGNAZAROFF, I. A relação entre gestão de política pública e governança. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 4, n. 72-78, p. 345-359, 16 out. 2017. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPPEWP/article/view/79>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BEVIR, M. **Governance: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press. 2012. 132 p. <https://global.oup.com/academic/product/governance-9780199606412?cc=br&lang=en&>. Acesso em 19 ago. 2023.

BITTENCOURT, S. **Nova lei de licitações passo a passo: comentando, artigo por artigo, a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 982p. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/nova-lei-de-licitacoes-4246/1>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRITO, I. **Governança em contratações públicas: a transformação passa pelos meios**. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 17 ago. 2023.

BUTA, B. O.; Teixeira, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**. NPGA, Escola de Administração Universidade Federal da Bahia. 2020. P. 370-395. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>. Acesso em: 06 ago. 2023.

CADERNOS BRASIL NA OCDE – **Compras Públicas**. IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. CEPAL-Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Nações Unidas. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424pt.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2023.

CAMARÃO, T. **A nova lei de licitações: avanços ou mais do mesmo? Observatório da nova lei de licitações**. Abr. 2021. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/05/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em: 06 ago. 2023.

CAMILO, S. P. O.; MANENTI, R. V. A.; YAMAGUCHI, C. K. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20. Edição Especial. p. 8-131 23, Dezembro. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20nespp8>. Acesso em: 06 ago. 2023.

CARDOSO, L. O.; ALVES, P. R. - **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF. Ed. Mentem Aberta; Rede Governança Brasil, 17 de setembro de 2021. [E-book]. Acesso em: 06 ago. 2023.

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

CRISTÓVAM, J. S. da S., & BERGAMINI, J. C. L. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. **Revista de Direito Administrativo**. Florianópolis-SC. V. 278(2), 179–210, 2019. Curitiba: Zênite, 2012. 471p.

DALMORO, Marlon; VIEIRA, Kelmara Mendes. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados?. **Revista gestão organizacional**, v. 6, n. 3, 2013. de Janeiro: Impetus. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=ptR&user=5oRlyhsAAAAJ&citation_for_view=5oRlyhsAAAAJ:R3hNpaxXUhUC. Acesso em: 06 ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2025.

DUARTE, M. Y. M. **Estudo de caso**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2006.

EISENHARDT, K. M. *Agency Theory: An Assessment and Review*. **The Academy of Management Review**. Nova Iorque, Estados Unidos, v. 14, n. 1, p. 57-74, jan., 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258191>. Acesso em: 06 ago. 2023.

FENILI, R. Seminário de Planejamento e Governança em Compras Públicas. Enap. Brasília – DF. Retirado de [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3409/1/Semin%C3%A1rio%20Planejamento%20Fernandes,%20C.%20C.%20\(2005\).%20Abrang%C3%ancia,%20inser%C3%A7%C3%A3o%20e%20impacto%20transformador%20dos%20sistemas%20de%20compras%20eletr%C3%B4nicas%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%20an%C3%A1lise%20do%20Siasg/Comprasnet](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3409/1/Semin%C3%A1rio%20Planejamento%20Fernandes,%20C.%20C.%20(2005).%20Abrang%C3%ancia,%20inser%C3%A7%C3%A3o%20e%20impacto%20transformador%20dos%20sistemas%20de%20compras%20eletr%C3%B4nicas%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%20an%C3%A1lise%20do%20Siasg/Comprasnet). **Revista do Serviço Público**, 56(2), 195-216. (2017). Acesso em: 06 ago. 2023.

FURTADO, Madeline Rocha. Breves comentários sobre o “gerenciamento de riscos” previsto na Instrução Normativa nº 05/2017 para os contratos de terceirização. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194.

Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/163733?show=full>. Acesso em: 15 ago. 2023.

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

GIOVANINI, W. **Mecanismo de Integridade ou arma para proteção?** In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 531p. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/compliance-gestao-de-riscos-e-combate-a-corrupcao-1550/2#sumario>. Acesso em: 06 ago. 2023.

GOMES JÚNIOR, J; FERREIRA NETO, M.N. Licitação Pública E Sua Relação Com a Governança e a Governabilidade. **FACEF Pesquisa – Desenvolvimento e Gestão**, v. 23, n. 1, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/facefpesquisa/article/view/1717>. Acesso em: 06 ago. 2023.

HENNIGEN, M. R. J. **Governança e Gestão em Aquisições: A proposição de um modelo para uma universidade pública brasileira**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/68945833153/Downloads/GESEC+4297.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

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

IENOVAN; A. A. *The Impact of Public Governance on Corruption*. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series, Ovidius University of Constantza, Faculty of Economic Sciences*, vol. 0, n.2, dez. 2018. p. 263-267. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ovi/oviste/vxviii2018i2p263-267.html>. Acesso em: 07 ago. 2023.

IFAC *Public Sector Committee*. *Governance in the Public Sector: A governing body perspective*. **International Public Sector Study**, v. 8, n. 13, p. 53, 2001. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf. Acesso em: 06 ago. 2023.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO TOCANTINS-UFT. Sistema de Bibliotecas. **Manual de Normalização para elaboração de trabalhos acadêmico-científicos da Universidade Federal do Tocantins**, 2ª ed. rev. e atualizado. Disponível em: https://docs.uft.edu.br/share/s/ktGoAcoYQg2ihXLE_BzOWQ. Acesso em: 20 ago. 2023.

JUNIOR E.V. de A.; LEÃO P.R.C.; PAPALEO A.S.; KONDO E.K.; Análise de fatores críticos de sucesso em projetos da administração pública. **Revista eletrônica gestão & saúde**. ed. esp. 19 dez. 2014; p. 3290-3312. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/2473>. Acesso em 28 ago. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LOZADA, G.; NUNES, K. S. **Metodologia científica**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

MARTINS, H. F.; MOTA, J. P.; MARINI, C.; Business models in the public domain: the public governance canvas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, n. 1, Rio de Janeiro. Jan./Mar. 2019. p. 49-67. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/67893/74424>. Acesso em: 08 ago.2021. Acesso em: 06 ago. 2023.

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

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

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

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público: ênfase na melhoria da gestão, transparência e participação da sociedade**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.8, n.8, p. 56419-56441, aug., 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/364090514_Governance_in_the_public_sector_emphasis_on_better_management_transparency_and_society_participation_Governanca_no_setor_publico_enfase_em_melhor_gestao_transparencia_e_participacao_na_sociedade. Acesso em: 07 maio 2025.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

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

OCDE: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2021). Cadernos Brasil na OCDE: INTERNATIONAL FEDERATION OF ACDCOUNTANTS– IFAC. **International Framework: good Governance in the public sector**. 2014. Acesso em: 06 ago. 2023.

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, 2017. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilianportuguese.pdf>. Acesso em 20/04/2021 apud BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. (2017). Acesso em: 06 ago. 2023.

OCDE Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. Disponível em:

<https://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-latin-america-and-hecaribbean-2020-13130fbb-en.htm>. Acesso em 20/04/2021. (2020), Acesso em: 06 ago. 2023.

OCDE Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1707565659&id=id&accname=guest&checksum=58892D64702A85E6A1C423677B5D9423>. (2018), Acesso em: 20 ago. 2023.

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. OECD: Paris, 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org>. Acesso em: 20 ago. 2023.

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: Gerenciando de riscos por uma administração pública mais íntegra**. 2011. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2023/12/strengthening-integrity-leadership-in-brazil-s-federal-public-administration_5a034365/55376da4-pt.pdf. Acesso em: 06 ago. 2023.

PAIM TERRA, A. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 16 ago. 2023.

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

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

PRIVANTU, D. **Efficiency and transparency of the governance of public institutions**. *Annals of Faculty of Economics*, University of Oradea, Faculty of Economics, v. 1, n.2, dez. 2020, p. 109-115. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ora/journal/v1y2020i2p109-115.html>. Acesso em 17 ago. 2021. Acesso em: 06 ago. 2023.

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

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 293 p. apud CRUZ, E. C.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo: UNISINOS, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

Disponível em: <www.rbhcs.com>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SILVA, M. A. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, Brasília, Set/Dez, 2013. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/68/71>. Acesso em: 26 ago. 2023.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES F., F.; MACÊDO, F. Q. **Governança corporativa e Governança da Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008. .

STAKE, R. E. *Qualitative case studies*. In N. K. Denzin & Y. Lincoln. *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2005.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.70, n. 4, p. 519-550, out/dez. 2019.

TEIXEIRA, H. J.; FILHO, L. P. P.; NASCIMENTO, F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-emelhoria.pdf>. Acesso em 14 ago. 2023.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, p. 22-53, 27 out. 2017. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/365>. Acesso em: 06 ago. 2023.

WORLD BANK. World Development Report 1992: development and the environment. Washington D.C.: World Bank, 1992. Acesso em: 06 ago. 2023.

WORLD BANK. World Development Report 1997: The State in a Changing World, Washington, D.C., World Bank, 1997. Acesso em: 06 ago. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. Acesso em: 06 ago. 2023.

TOCANTINS. Lei Estadual n.º 001/1989. Dispõe sobre a organização básica do Poder Executivo no sistema de Administração Pública do Estado do Tocantins. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3902-2022_58495.PDF. Acesso em: 15 ago. 2023.

_____. Lei n.º 1.818, de 23 de agosto de 2007 - Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/808/download>. Acesso em: 17 ago. 2023.

_____. Decreto nº 6.395/2022 – Dispõe sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/to/decreto-n-6395-2022-tocantins-dispoe-sobre-a-politica-de-governanca-publica-da-administracao-direta-e-indireta-do-poder-executivo>. Acesso em: 17 ago. 2023.

_____. Lei Estadual n.º 3.902/2022. Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, altera a Lei Estadual n.º 3.421, de 8 de março de 2019, e adota outras providências. DOE-TO n.º 6.061/2022. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3902-2022_58495.PDF. Acesso em: 15 ago. 2023.

_____. Lei Estadual n.º 4.228, de 12 de setembro de 2023, que altera a Lei nº 3.421, de 8 de março de 2019, que dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e adota outra providência. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3902-2022_58495.PDF. Acesso em: 15 ago. 2023.

_____. Decreto n.º 6.606/2023. Regulamenta no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Tocantins, a Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação, e adota outras providências. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cge/decretos-estaduais/5d6k86cugnmx>. Acesso em: 15 ago. 2023.

_____. Decreto Estadual n.º 6.749, de 19-02-2024. Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Poder Executivo Estadual para o exercício de 2024, e adota outras providências. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/5107/download>. Acesso em: 17 ago. 2023.

_____. PORTARIA sefaz n.º 547/2024 - Aprova o Código de Conduta Ética dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/5198/download>. Acesso em: 17 ago. 2023.

_____. PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Fazenda – SEFAZ. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/5289/download>. Acesso em: 17 ago. 2023.

APÊNDICE A – PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão das contratações
GESTÃO ESTRATÉGICA DE CONTRATAÇÕES	P1	Definir diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade);
	P2	Definir papéis e responsabilidades em todas as fases (Planejamento até Gestão do Contrato) do processo de contratações;
	P3	Definir política de delegação de competências no processo de contratações;
	P4	Segregar funções relativas ao processo de contratações;
	P5	Definir que a alta administração receba apoio de corpo colegiado (p.ex.: comitê composto por servidores dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações;
	P6	Estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações;
	P7	Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações (ex.: tempo total de licitação, número de falhas na instrução processual, número de recursos registrados, tempo de demora entre abertura de propostas e assinatura do contrato, número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.);
	P8	Acompanhar a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas.
	P9	Coletar e analisar os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações.
INTEGRIDADE E ÉTICA NAS CONTRATAÇÕES	P10	Estabelecer normativo aplicável a gestores e colaboradores da área de contratações que impeça ou limite negócios pessoais com representantes de fornecedores da organização;
	P11	Estabelecer normativo aplicável a gestores e colaboradores da área de contratações que impeçam o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimento, empréstimos, favores etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação;
	P12	Estabelecer a obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades;
	P13	Tornar públicos os documentos relacionados com cada contratação (documentos: documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência ou projeto básico);
	P14	Tornar públicos os documentos relacionados com o edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente), as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas são publicadas na internet;

	P15	Tornar públicos o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos são publicados na internet;
GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES	P16	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO (formalização da demanda, estudos técnicos preliminares, termo de referência ou projeto básico, edital de licitação);
	P17	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de SELEÇÃO DO FORNECEDOR (pregão, concorrência, tomada de preços, compra direta etc.);
	P18	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de GESTÃO CONTRATUAL (assinatura do contrato, empenho, fiscalização do contrato, liquidação, pagamento etc.)
DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL DA ÁREA DE CONTRATAÇÕES	P19	Definir e documentar os perfis profissionais desejados para colaboradores e gestores do processo de contratações;
	P20	Definir e documentar critérios para avaliação de desempenho dos gestores e colaboradores do processo de contratações;
	P21	Proceder ao levantamento de quantitativo necessário de pessoal da área de contratações;
	P22	Definir os perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações estão definidos e documentados;
	P23	Estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações;
	P24	Definir política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações;
PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES	P25	Aprovar plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano;
	P26	Envolver os setores relevantes da organização na elaboração do plano de contratações;
	P27	Associar cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização;
	P28	Obter aprovação do plano de contratações pelo dirigente máximo da organização;
	P29	Divulgar o plano de contratações na internet.
PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÕES	P30	Definir procedimentos padronizados para planejamento da contratação;
	P31	Definir internamente os papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa;
	P32	Definir procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. listas de verificação para pregoeiro);
	P33	a autoridade competente Avaliar em cada indicação de gestor e fiscal, objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já tem responsabilidade, registrando o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação;

	P34	Definir modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex.: plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação).
GESTÃO POR DESEMPENHO DA CONTRATADA	P35	Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado;
	P36	Avaliar, em prorrogações contratuais, se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida continua a mais vantajosa para suprir essa necessidade.
INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES	P37	Aprovar plano de contratações sustentáveis (p. ex.: plano de gestão de logística sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidos, os critérios e as práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;
	P38	Implementar política de gestão de estoques;
	P39	Implementar política de compras compartilhadas;
	P40	Implementar política de gestão por competências do processo de contratações públicas;
	P41	Implementar política de interação com o mercado fornecedor;

Fonte: elaborado pela autora com base no TCU (2021).

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO TOCANTINS

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO, considerando as determinações do Decreto Estadual n.º 6.606/2023.

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS é definida pelo Decreto Estadual n.º 6.606/2023, como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando agregar valor à atividade do órgão ou entidade e a contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis”.

Todas as informações disponibilizadas pelos servidores serão tratadas de forma confidencial e utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos. O sigilo dos dados e dos participantes será mantido em todo o processo.

Sua participação é extremamente relevante e contribuirá para a qualidade dos resultados desta pesquisa, bem como para a melhoria na implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO.

Desde já agradecemos imensamente sua participação e importante colaboração. O questionário está organizado em 2 partes: primeira parte perfil dos servidores e segunda parte questões com eixos temáticos de práticas de governança das contratações.

1. IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL DOS SERVIDORES

1.1 SEXO:

- a) Masculino
- b) Feminino

1.2. IDADE:

- a) até 20 anos
- b) 21 a 30 anos
- c) 31 a 40 anos
- d) 41 a 50 anos

e) mais de 50 anos

1.3 ESCOLARIDADE:

- a) Ensino médio
- b) Superior Incompleto
- c) Superior Completo
- d) Especialização
- e) Mestrado
- f) Doutorado
- g) Pós-Doutorado

1.4 TEMPO DE SERVIÇO NA SEFAZ-TO:

- a) menos de 2 anos
- b) de 2 a 4 anos
- c) de 4 a 6 anos
- d) mais de 6 anos

1.5 FUNÇÃO EXERCIDA NA SEFAZ-TO

- a) Superintendente
- b) Diretor
- c) Gerente
- d) Técnico

2. QUESTÕES P1 A P41 (AS OPÇÕES DE RESPOSTAS FORAM ESCALA LIKERT):

- 1 - Discordo Totalmente
- 2 - Discordo Parcialmente
- 3 - Não concordo, Nem discordo
- 4 - Concordo Parcialmente
- 5 - Concordo totalmente

Para responder use a seguinte codificação nas colunas à direita, marcando a sua preferência entre:

1=discordo totalmente 2=discordo 3=não concordo nem discordo 4=concordo 5=concordo totalmente.

2.1 – EIXO TEMÁTICO: GESTÃO ESTRATÉGICA DE CONTRATAÇÕES

2.1.1 Na sua percepção, a alta administração da SEFAZ-TO estabeleceu modelo de gestão de contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P1 - a SEFAZ-TO define as diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade).							
P2 - a SEFAZ-TO define os papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações.							
P3 -a SEFAZ-TO define a delegação de competências para as contratações.							
P4 - a SEFAZ-TO segregou as funções críticas relativas à área de gestão de contratações.							
P5 - a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações.							

2.1.2 Na sua percepção, a SEFAZ-TO monitora o desempenho da gestão de contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P6 - A SEFAZ-TO estabeleceu objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações							
P7- A SEFAZ-TO divulga objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações (Ex: tempo total de licitação, número de falhas na instrução processual, número de recursos registrados, tempo de demora entre abertura de propostas e assinatura do contrato, número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.);							
P8 - A SEFAZ-TO acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios.							
P9 - A SEFAZ-TO coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações.							

2.2 – EIXO TEMÁTICO: INTEGRIDADE E ÉTICA NAS CONTRATAÇÕES

2.2.1 Na sua percepção, a SEFAZ-TO promove a ética nas contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P10 - Há normativo(s) aplicável(eis) aos gestores e colaboradores da área de contratações que impede(m) ou limita(m) negócios pessoais com representantes de fornecedores da SEFAZ-TO;							
P11-Há normativo(s) aplicável(eis) aos gestores e colaboradores da área de contratações que impede(m) ou limita(m) o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimento, empréstimos, favores, etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação;							
P12 - Há obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades;							

2.2.2 Na sua percepção, a SEFAZ torna públicos os documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P13 - O documento de formalização da demanda- DFD, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) ou projeto básico das contratações são publicados na internet;							
P14 - O edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente), as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas são publicadas na internet;							
P15 - O inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos são publicados na internet;							

2.3 – EIXO TEMÁTICO: GERENCIAMENTO DE RISCOS EM CONTRATAÇÕES

2.3.1 Na sua percepção, as equipes de planejamento das contratações da SEFAZ-TO, analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P16 - A gestão de riscos contempla a identificação, análise, tratamento e avaliação de riscos;							
P17 - A gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos;							
P18 - A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de serviços prEstados de forma contínua;							

2.4 – EIXO TEMÁTICO: DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL DA ÁREA DE CONTRATAÇÕES

2.4.1 Na sua percepção, a SEFAZ-TO possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e servidores da área de contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P19 - Os perfis profissionais desejados para ocupações de gestão e técnicos da área de contratações estão definidos e documentados;							
P20 - Há critérios definidos e documentados para avaliação de desempenho dos gestores da área de contratações;							
P21 - Foi definido o quantitativo necessário de pessoal da área de contratações;							
P22 - Os perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações estão definidos e documentados;							
P23 - A SEFAZ-TO dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações;							

P24 - Há política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações;							
--	--	--	--	--	--	--	--

2.5 – EIXO TEMÁTICO: PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

2.5.1 Na sua percepção, a SEFAZ-TO executa processo de planejamento das contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P25 - A SEFAZ-TO aprova um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano;							
P26 - Os setores relevantes da organização participam da elaboração do plano de contratações;							
P27 - Cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, está associado a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização;							
P28 - O plano de contratações é aprovado pelo dirigente máximo (refere-se ao dirigente da organização que ora responde ao questionário);							
P29 - A SEFAZ-TO divulga o plano de contratações na Internet. Informar a localização (URL) do Plano de Contratações.							

2.6 – EIXO TEMÁTICO: PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÕES

2.6.1 Na sua percepção, a SEFAZ-TO definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P30 - O processo contempla procedimentos padronizados para planejamento da contratação;							
P31 - O processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa;							

2.6.2 Na sua percepção, a SEFAZ-TO definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P32 - O processo contempla procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. Listas de verificação para pregoeiro);							

2.6.3 Na sua percepção, a SEFAZ-TO definiu processo de trabalho para gestão de contratos?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P33 - Em cada indicação de gestor e fiscal, a autoridade competente avalia objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já tem responsabilidade, registrando o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação;							
P34 - O processo contempla modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação);							

2.7 – EIXO TEMÁTICO: GESTÃO POR DESEMPENHO DA CONTRATADA

2.7.1 Na sua percepção, a SEFAZ-TO adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P35 - A SEFAZ-TO atende ao caput para contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação e serviços prEstados de forma contínua.							

2.7.2 Na sua percepção, como condição para as prorrogações contratuais, a SEFAZ-TO avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P36 - A SEFAZ-TO realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação e serviços prEstados de forma contínua;							

2.8 EIXO TEMÁTICO: INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

2.8.1 Na sua percepção, a SEFAZ-TO adota critérios e práticas sustentáveis nas contratações, quando cabível?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P37 – A SEFAZ-TO aprovou um plano de contratações sustentáveis (Ex: Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, os critérios e as práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;							

2.8.2 Na sua percepção, a SEFAZ-TO adota instrumentos com políticas de governança das contratações?	Discordo Totalmente	1	2	3	4	5	Concordo Totalmente
P38 - A SEFAZ-TO Implementou uma Política de gestão de estoques;							
P39 - A SEFAZ-TO Implementou uma Política de compras compartilhadas;							
P40 - A SEFAZ-TO Implementou uma Política de Gestão por Competências do processo de contratações públicas.							
P41 – A SEFAZ-TO Implementou uma Política de interação com o mercado fornecedor;							

Benefícios, Barreiras e Oportunidades

- a) Em sua opinião, quais os BENEFÍCIOS PERCEBIDOS na implementação de Práticas de Governança no processo de contratação na SEFAZ-TO?

- b) Em sua opinião, quais as BARREIRAS ENFRENTADAS para implementação de Práticas de Governança no processo de contratação da SEFAZ-TO?

- c) Em sua opinião, quais as OPORTUNIDADES DE MELHORIAS na implementação de Práticas de Governança no processo de contratação da SEFAZ-TO?

APÊNDICE C – CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA A ORGANIZAÇÃO

A Sua Senhoria o Senhor
 DR. JÚLIO EDSTRON SECUDINO SANTOS
 Secretário de Estado da Fazenda
 NESTA

Prezado Secretário,

Apresentamos a Vossa Senhoria a mestranda Kelma Lima de Sousa Rodrigues, do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da UFT, devidamente matriculada nesta Instituição de ensino, que está realizando a pesquisa intitulada "GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO TOCANTINS, cujo objetivo é analisar a implantação da governança nas contratações na SEFAZ-TO, considerando as determinações do Decreto Estadual n.º 6.606/2023.

Assim, solicitamos de Vossa Senhoria autorização para que a pesquisadora e servidora desta pasta realize a pesquisa através da coleta de dados (questionário), modelo anexo, com os servidores envolvidos no processo de contratações da SEFAZ-TO.

Esclarecemos que a participação dos servidores é totalmente voluntária podendo recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo a instituição. Informamos ainda o caráter ético desta pesquisa, o que assegura a preservação da identidade das pessoas participantes e que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a identidade dos participantes.

Uma das metas para a realização deste estudo é o comprometimento do pesquisador (a) em possibilitar, aos participantes, um retorno dos resultados da pesquisa. Solicitamos ainda a permissão para a divulgação desses resultados e suas respectivas conclusões, em forma de pesquisa preservando sigilo e ética, conforme termo de consentimento livre que será assinado pelo participante. Esclarecemos que tal autorização é uma pré-condição para que a pesquisa aconteça.



DOCUMENTO ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES EM 11/06/2024 09:19:46
 Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: 5CB9086E31A5AA5F

Agradecemos vossa compreensão e colaboração no processo de desenvolvimento desta servidora e da pesquisa científica em nosso Estado.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
 MÔNICA APARECIDA DA ROCHA SILVA
 Data: 11/06/2024 14:05:23 -0300
 Verifique em <https://validar.to.gov.br>

.....
Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva
 Professora Orientadora

.....
Kelma Lima de Sousa Rodrigues
 Mestranda

APÊNDICE D – CARTA DE ANUÊNCIASECRETARIA DA
FAZENDA**TOCANTINS**
GOVERNO DO ESTADO**Carta de Anuência****DECLARAÇÃO**

Eu **JÚLIO EDSTRON SECUNDINO SANTOS**, CPF N.º **404.495.026-40**, **Secretário de Estado da Fazenda**, na qualidade de responsável pelo(a) Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, autorizo a realização de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da UFT-TO, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas, intitulada Governança nas Contratações Públicas: estudo de caso na Secretaria de Estado da Fazenda a ser conduzida sob a responsabilidade da pesquisadora **KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES** e **DECLARO** que esta instituição apresenta infraestrutura necessária à realização da referida pesquisa.

Palmas-TO, 17 de junho de 2024.**JÚLIO EDSTRON SECUNDINO SANTOS**
Secretário de Estado da FazendaJúlio Edstron Secundino Santos
Secretário da Fazenda
SEFAZ/TO

APÊNDICE E – NOTA TÉCNICA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS-UFT
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

NOTA TÉCNICA IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES NA SEFAZ-TO

AUTORA

KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES

ORIENTADORA

DR.^a MONICA APARECIDA DA ROCHA SILVA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS-UFT
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**NOTA TÉCNICA IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES NA
SEFAZ-TO**

Este documento é resultado da dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins, com o tema: Governança das contratações públicas: um estudo de caso na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins.

AUTORA

KELMA LIMA DE SOUSA RODRIGUES

ORIENTADORA

DR.^a MONICA APARECIDA DA ROCHA SILVA

Palmas-TO

2025

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	143
2 ANÁLISE DOS EIXOS TEMÁTICOS	144
2.1 Eixo temático: Gestão Estratégica de Contratações.....	144
2.2 Eixo temático: Integridade e Ética nas Contratações	146
2.3 Eixo temático: Gerenciamento de Riscos em Contratações.....	147
2.4 Eixo temático: Desenvolvimento de Pessoal da área de Contratações	148
2.5 Eixo temático: Planejamento das Contratações	149
2.6 Eixo temático: Processos de Trabalho das Contratações	150
2.7 Eixo temático: Gestão por desempenho da Contratada	151
2.8 Eixo temático: Instrumentos de Governança em Contratações.....	151
3 RECOMENDAÇÕES	153

1 Apresentação

Esta nota técnica é produto da pesquisa de mestrado intitulada: “Governança das contratações: estudo de caso na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, com o objetivo de analisar a implantação da governança das contratações na SEFAZ-TO a partir da publicação do Decreto Estadual n.º 6.606/2023.

Este documento integra o objetivo específico de elaborar nota técnica com base nos resultados da pesquisa, com recomendações, se necessário. A pesquisa delimita-se a conceitos inerentes à governança nas contratações públicas sob a ótica da gestão pública, com vistas a pesquisar a implantação da governança nas contratações da SEFAZ-TO, na linha de pesquisa: Dinâmicas Institucionais, Governança e Gestão do Setor Público.

A análise apresentada neste documento é resultado da aplicação do questionário adaptado do relatório “Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública” do Tribunal de Contas da União (TCU) (2021) e da pesquisa documental de verificação dos dados.

A pesquisa foi conduzida pela aluna do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Kelma Lima de Sousa¹ Rodrigues, com orientação da Prof.^a Dr.^a Mônica Aparecida da Rocha Silva², no período 2022 a 2025.

¹Mestre em Gestão de Políticas Públicas (UFT). Graduada em Administração de Empresas pelo Instituto de Ensino e Pesquisa Objetivo, PALMAS -TO. Atualmente atua como Superintendente de Administração e Finanças na Secretaria de Estado da Fazenda. Especialização em MBA. Especialista em Gerenciamento de Projetos. Especialista em Gestão Pública.

²Doutora em Ciências Sociais pela UnB (2007). Pós-doutorado pela Universidad Nacional Autónoma do México - UNAM. Mestre em Integração da América Latina pela USP (1999) e Graduada em Ciências Sociais pela UFG (1996). Professora e pesquisadora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), atua no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no curso de graduação em Ciências Econômicas. É líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq. Desde 2010 é Coordenadora do Laboratório de Políticas Públicas.

2 ANÁLISE DOS EIXOS TEMÁTICOS

Neste tópico são apresentados os resultados da análise dos questionários aplicados, a pesquisa documental e a fundamentação teórica de cada eixo temático.

No quesito geral dos eixos temáticos, o percentual apresentado das respostas de todas as práticas revela que 62,51% dos servidores concordam que as práticas de governança das contratações são aplicadas na instituição; 17,26% não concordam nem discordaram e apenas 18,66% discordam que as 41 práticas de governança das contratações de bens e serviços são aplicadas no órgão. Destas práticas, 19 foram efetivamente comprovadas na pesquisa documental. Neste contexto, pode-se afirmar que a SEFAZ-TO se encontra no nível inicial da implantação da governança nas contratações públicas. Ou seja, a instituição apresenta características que indicam o início da estruturação voltada à conformidade e à melhoria contínua dos processos de contratação, porém enfrenta limitações em termos de maturidade e integração dos mecanismos de governança.

A seguir, são relacionados os eixos temáticos e respectivas análises:

1. Gestão estratégica de contratações públicas (P1 a P9);
2. Integridade e ética nas contratações (P10 a P15);
3. Gerenciamento de riscos em contratações (P16 a P18);
4. Desenvolvimento de pessoal da área de contratações públicas (P19 a P24);
5. Planejamento das contratações públicas (P25 a P29);
6. Processos de trabalho das contratações públicas (P30 a P34);
7. Gestão por desempenho da contratada (P35 e P36);
8. Instrumentos de governança em contratações (P37 a P41).

Na análise geral dos eixos temáticos os índices de respostas atinentes a todas as práticas são: 62,51% concordam que as práticas de governança em contratações são aplicadas na instituição, 17,26% não concordam nem discordam. Apenas 18,66% dos servidores discordam que as 41 práticas de governança em contratações de bens e serviços sejam aplicadas na SEFAZ-TO.

2.1 Análise do eixo temático: Gestão Estratégica de Contratações

O eixo temático Gestão Estratégica de Contratações é composto por nove práticas. Promover a gestão estratégica consiste em desdobrar a estratégia da

organização nos instrumentos de planejamento das suas funções organizacionais. Ainda mais: estabelecer o modelo de gestão dessas funções e garantir que seus objetivos e metas estejam alinhados entre si e com a estratégia organizacional.

Quadro 1 - Práticas de Governança em Gestão Estratégica das Contratações

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Gestão estratégica de contratações	P1	Definir diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade);	15,6%	3,1%	81,3%	S	Art. 28 do Decreto n.º 6.749/2024 - Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Poder Executivo Estadual e Art. 10 Dec 6.606/2023.
	P2	Definir papéis e responsabilidades em todas as fases (Planejamento até Gestão do Contrato) do processo de contratações;	9,4%	0,0%	90,6%	S	Art. 48 e 50 do Regimento Interno PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da SEFAZ.
	P3	Definir política de delegação de competências no processo de contratações;	12,5%	9,4%	76,1%	S	Art. 47 e 50 do Regimento Interno PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da SEFAZ.
	P4	Segregar funções relativas ao processo de contratações;	6,2%	25,0%	53,1%	S	Arts. 47, 48, 50 e 141 do Regimento Interno PORTARIA/SEFAZ Nº 546/2024 - Aprova o Regimento Interno da SEFAZ.
	P5	A alta administração receber apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações;	18,0%	0,0%	81,3%	N	Evidência não encontrada
	P6	estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações;	15,6%	12,5%	71,9%	N	Evidência não encontrada
	P7	Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações (Ex: tempo total de licitação, número de falhas na instrução processual, número de recursos registrados, tempo de demora entre abertura de propostas e assinatura do contrato, número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.);	12,5%	9,4%	78,1%	N	Evidência não encontrada
	P8	Acompanhar a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas.	12,5%	9,4%	78,1%	N	Evidência não encontrada
	P9	Coletar e analisar os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações.	18,8%	15,6%	65,6%	N	Evidência não encontrada

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Este eixo temático apresentou o percentual de concordância de 67,38% dos servidores da adoção das práticas de Governança em Gestão Estratégica das

Contratações na SEFAZ-TO. Na pesquisa documental é possível confirmar a aplicação das práticas P1, P2, P3 e P4, descritas no Quadro 18.

2.2 Eixo temático: Integridade e Ética nas Contratações

O eixo temático Integridade e Ética nas Contratações é composto por seis práticas atinentes à definição de valores éticos e padrões de comportamento para todos os profissionais do metaprocessamento de contratação pública. Esses padrões, formalizados em leis e código de conduta, não apenas proíbem certas ações, mas incentivam a ética e os comportamentos do melhor caminho e o mais correto e visa identificar e gerenciar conflitos de interesses, promover treinamentos sobre integridade e estimular a adesão dos fornecedores aos mesmos padrões de integridade.

Quadro 2 - Práticas de Governança em Integridade e Ética nas Contratações

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Integridade e ética nas contratações	P10	Estabelecer normativo aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações que impeça ou limite negócios pessoais com representantes de fornecedores da organização;	3,1%	9,4%	87,5%	S	Inciso X do Art. 134 da Lei n.º 1.818, de 23 de agosto de 2007 - Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins.
	P11	Estabelecer normativo aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações que impeçam o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimento, empréstimos, favores, etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação;	9,4%	12,5%	78,1%	S	Inciso VII do Art. 25 da PORTARIA sefaz n.º 547/2024 - Aprova o Código de Conduta Ética dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda
	P12	Obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades;	9,4%	12,5%	78,1%	S	Inciso XX do Art. 21 da PORTARIA sefaz n.º 547/2024 - Aprova o Código de Conduta Ética dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda
	P13	Tornar públicos os documentos relacionados com cada contratação					

	(Documentos: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência ou projeto básico;	43,8%	3,1%	53,1%	N	Evidência não encontrada
P14	Tornar públicos os documentos relacionados com o edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente), as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas são publicadas na internet;	18,0%	0,0%	81,3%	S	https://centraldecompras.to.gov.br/ e https://pncp.gov.br/app/editais?q=&status=recebendo_proposta&pagina=1
P15	Tornar públicos o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos são publicados na internet;	31,0%	3,0%	66,0%	N	Evidência não encontrada

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

Neste eixo temático observa-se o índice de 77,03% de concordância dos servidores de que as práticas de Governança em Integridade e Ética nas Contratações são aplicadas na SEFAZ-TO, pois a análise documental possibilita comprovar a adoção das práticas P10, P11, P12 e P14.

2.3 Eixo temático: Gerenciamento de Riscos em Contratações

O eixo temático Gerenciamento de Riscos em Contratações é composto por três práticas. A gestão de riscos, quando aplicada às contratações públicas, pretende reduzir o nível de incerteza associado ao alcance dos objetivos dessa função organizacional. Esses objetivos se relacionam ao desempenho do metaprocessos de contratação pública, mas não se limitam a ele, pois podem visar outros e apoiar a estratégia organizacional, bem como a geração de valor pretendido para a gestão das contratações.

O processo de gestão de riscos aplicado às contratações tem como fim identificar e gerenciar os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Esta é uma atividade prevista pela Lei 14.133/2021 com o objetivo de identificar e tratar os riscos envolvidos nos processos licitatórios e nos respectivos contratos.

Somente há de se falar em riscos quando há objetivos a serem alcançados. Logo, um processo de gestão de riscos inicia na definição clara dos objetivos da organização, do setor, do processo ou do projeto cujos riscos devem ser geridos na governança das contratações aplicadas na administração pública.

Quadro 3 - Práticas de Governança em Gerenciamento de Riscos nas Contratações

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Gerenciamento de riscos nas contratações	P16	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO (Formalização da demanda, Estudos técnicos preliminares, Termo de Referência ou Projeto Básico, Edital de Licitação);	25,0%	15,6%	59,4%	N	Evidência não encontrada
	P17	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de SELEÇÃO DO FORNECEDOR ((Pregão, Concorrência, Tomada de Preços, Compra direta, etc.);	25,0%	18,8%	56,3%	S	Definido nos mapas de riscos dos processos de contratação, e faz parte do Estudo Técnico Preliminar-ETP.
	P18	Identificar e avaliar os riscos presentes na etapa de GESTÃO CONTRATUAL (assinatura do contrato, empenho, Fiscalização do contrato, liquidação, pagamento, etc.)	21,9%	21,9%	56,3%	S	Definido nos mapas de riscos dos processos de contratação, e faz parte do Estudo Técnico Preliminar-ETP.

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

Neste eixo temático a SEFAZ-TO adota a prática de gerenciamento de riscos apenas em cada contratação e não assume a prática no processo de contratação como um todo nem para os processos de trabalhos desenvolvidos em todas as fases do macroprocesso de contratações.

2.4 Eixo temático: Desenvolvimento de Pessoal da área de Contratações

O eixo temático Desenvolvimento de Pessoal da área de Contratações é composto por seis práticas e se refere à responsabilidade da autoridade máxima do órgão ou da entidade (ou a quem as normas de organização administrativa indicarem) de promover a gestão por competências e observar requisitos para a indicação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais às licitações e contratos. Esse é um dos papéis da instância interna de governança que busca assegurar a aplicação das boas práticas de gestão de pessoas nas contratações.

Quadro 4- Práticas relacionadas à Capacidade de Desenvolvimento de Pessoas da área de Governança nas Contratações.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Desenvolvimento de pessoal da área de contratações	P19	Definir e documentar os perfis profissionais desejados para colaboradores e gestores do processo de contratações;	21,9%	21,9%	56,3%	N	Evidência encontrada não
	P20	definir e documentar critérios para avaliação de desempenho dos gestores e colaboradores do processo de contratações;	28,1%	15,6%	56,3%	N	Evidência encontrada não
	P21	fazer levantamento de quantitativo necessário de pessoal da área de contratações;	28,1%	28,1%	43,8%	N	Evidência encontrada não
	P22	definir os perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações estão definidos e documentados;	31,3%	21,9%	46,9%	N	Evidência encontrada não
	P23	estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações;	43,8%	18,8%	37,5%	N	Evidência encontrada não
	P24	definir política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações;	12,5%	6,3%	81,3%	S	Plano de Capacitação Anual - Exercício 2024 da Secretaria de Estado da Fazenda.

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Neste eixo temático não é possível comprovar a aplicação das práticas P19, P20, P21, P22 e P23; somente comprovada a aplicação da prática P24.

2.5 Eixo temático: Planejamento das Contratações

O eixo temático Planejamento das Contratações se refere ao processo de trabalho estabelecido pela organização para elaborar, executar e acompanhar o seu plano de contratações anual. O PCA auxilia a organização na gestão eficiente dos recursos públicos, pois permite utilizar o orçamento de forma eficaz, evita gastos desnecessários e garante a transparência e a efetividade das contratações. É composto por cinco práticas.

Quadro 5 - Práticas de Planejamento de Contratações.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Planejamento das contratações	P25	Aprovar um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano;	9,4%	6,3%	84,4%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7
	P26	Envolver os setores relevantes da organização na elaboração do plano de contratações;	15,6%	9,4%	75,0%	S	Memorando Circular Nº 02/2023, sgd 2023-25009-43269
	P27	Associar cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização;	9,4%	6,3%	84,4%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7
	P28	Obter aprovação do plano de contratações pelo dirigente máximo da organização;	12,5%	18,8%	68,6%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7
	P29	Divulgar o plano de contratações na internet.	12,5%	34,4%	53,1%	S	https://pncp.gov.br/app/pca/25043514000155/2024/7

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado (2024).

Neste eixo temático é comprovada a aplicação das práticas P25, P26, P27, P28 e P29. A SEFAZ-TO adota as práticas relacionadas à elaboração e aprovação do PCA com o envolvimento de todos os setores do órgão, aprovado pelo gestor e inter-relacionado ao planejamento estratégico, bem como efetiva sua publicação e transparência na internet.

2.6 Eixo temático: Processos de Trabalho das Contratações

O eixo temático Processos de Trabalho das Contratações é relacionado à definição de normativos internos dos processos de trabalho das contratações. Esses preceitos devem compilar as normas legais e infralegais que regem as contratações públicas e detalhá-las de acordo com a realidade organizacional para assegurar que os processos de contratação se conformem à legislação vigente. Essa medida proporciona segurança e orientação a todas as partes envolvidas na função de contratações.

A definição dos processos de trabalho da função de contratações também é importante para assegurar a padronização, a qualidade e a transparência desses processos, e permitir que todas as etapas cumpram as diretrizes estabelecidas, evitar erros, inconsistências e possíveis implicações legais. Este eixo temático é composto por cinco práticas.

Quadro 6 - Práticas de Governança nos Processos de Trabalho.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Processos de trabalho das contratações	P30	Definir procedimentos padronizados para planejamento da contratação;	21,9%	15,6%	62,5%	S	Memorando Circular Nº 02/2023, sgd 2023-25009-43269
	P31	definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa;	15,6%	15,6%	68,8%	N	Evidência não encontrada
	P32	definir procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. Listas de verificação para pregoeiro);	12,5%	12,5%	75,0%	N	Evidência não encontrada
	P33	a autoridade competente avalia em cada indicação de gestor e fiscal, objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já tem responsabilidade, registrando o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação;	34,4%	21,9%	43,8%	N	Evidência não encontrada
	P34	Definir modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação).	12,5%	18,8%	68,8%	S	https://central.to.gov.br/download/20985

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

As práticas P30 e P34 deste eixo temático são devidamente comprovadas na pesquisa documental; todavia, não há comprovação da aplicação das práticas P31, P32 e P33.

2.7 Eixo temático: Gestão por desempenho da Contratada

O eixo temático Gestão por Desempenho da Contratada diz respeito à adoção de métricas para acompanhamento dos contratos. É composto por duas práticas.

Quadro 7 - Práticas de Governança na Gestão por Desempenho da Contratada.

Eixo temático	Código prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Gestão por desempenho da contratada	P35	Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado;	9,4%	21,9%	68,8%	N	Evidência não encontrada
	P36	Em prorrogações contratuais, avaliar se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade.	12,5%	21,9%	65,6%	S	Justificativa de prorrogação dos contratos inseridas no processos de cada contratação.

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

Neste eixo temático, que versa sobre as práticas de Governança na Gestão por Desempenho da Contratada, é comprovada a prática P36 no cotejo da pesquisa documental; porém, não é possível comprovar a aplicação da prática P35, como detalhado no Quadro 7.

2.8 Eixo temático: Instrumentos de Governança em Contratações

O eixo temático Instrumentos de Governança em Contratações concerne ao estabelecimento de políticas de gestão de estoques, de compras compartilhadas, de gestão por competências no processo de contratações públicas, de interação com o mercado fornecedor e o plano de contratações sustentáveis. É composto por cinco práticas.

Quadro 8 - Práticas de Governança instrumentos de governança em contratações.

Eixo Temático	Código Prática	Práticas de governança e gestão de contratações	Discordância	Nem Concordo Nem discordo	Concordância	Evidências (S, N,EP)	Pesquisa Documental
Instrumentos de governança das contratações	P37	Aprovar um plano de contratações sustentáveis (Ex: Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, os critérios e as práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a	28,1%	40,6%	31,3%	N	Evidência não encontrada

		organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;					
	P38	Implementar uma Política de gestão de estoques;	25,0%	37,5%	37,5%	N	Evidência não encontrada
	P39	Implementar uma política de compras compartilhadas;	18,8%	50,0%	31,3%	N	Evidência não encontrada
	P40	Implementar uma política de gestão por competências do processo de contratações públicas;	18,8%	34,4%	46,9%	N	Evidência não encontrada
	P41	Implementar uma política de interação com o mercado fornecedor;	28,1%	37,5%	34,4%	N	Evidência não encontrada

Fonte: elaboração própria, com base no questionário aplicado. (2024).

Neste eixo temático a pesquisa documental não comprova a aplicação das práticas P37, P38, P39, P40 e P41 de instrumentos de governança em contratações.

3 RECOMENDAÇÕES

Os resultados da pesquisa evidenciam que, relativamente à governança dos processos de contratações, a SEFAZ-TO atua de forma reativa, com foco no cumprimento mínimo das exigências legais e, muitas vezes com base apenas em demandas imediatas. Além disso:

- não possui políticas, normas ou instrumentos bem definidos para planejar e controlar suas contratações;
- a gestão de riscos é incipiente, realizada de forma isolada nos processos e não envolve o macroprocesso das contratações;
- não há integração entre as áreas, o que gera retrabalho, baixa eficiência e decisões isoladas;
- há pouca ou nenhuma preocupação com planejamento estratégico de contratações, indicadores de desempenho ou sustentabilidade; e
- as decisões tendem a ser centralizadas e baseadas em práticas anteriores, sem respaldo em dados ou análises técnicas.

Assim, para a implantação das práticas de governança das contratações na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins recomenda-se a definição de modelo de governança com diretrizes, valores, processos e estruturas necessários para que a avaliação, a direção e o monitoramento da gestão sejam eficazmente desempenhados e possibilite o alinhamento dos objetivos da organização aos do interesse público.

Por fim, a presente pesquisadora, traz algumas sugestões de ações para otimização da governança nas contratações públicas na SEFAZ-TO:

I – Práticas de Gestão Estratégica das Contratações

- ✓ Definir diretrizes para as contratações do órgão que contemplem políticas de terceirização, compras, compras conjuntas, estoques e sustentabilidade.
- ✓ Definir papéis e responsabilidades do pessoal envolvido em todas as fases do processo de contratações (do planejamento até a gestão do contrato).
- ✓ Definir política de delegação de competências no processo de contratações.
- ✓ Avaliar a necessidade de atribuir a um comitê integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

- ✓ Estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações.
- ✓ Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações.
- ✓ Acompanhar a execução dos planos vigentes no tocante as metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios.
- ✓ Coletar e analisar os dados necessários à medição do desempenho da área de gestão de contratações.
- ✓ Definir diretrizes para as contratações do órgão que contemplem políticas de terceirização, compras, compras conjuntas, estoques e sustentabilidade.
- ✓ Definir papéis e responsabilidades do pessoal envolvido em todas as fases do processo de contratações (do planejamento até a gestão do contrato).
- ✓ Definir política de delegação de competências no processo de contratações.
- ✓ Avaliar a necessidade de atribuir a um comitê integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.
- ✓ Estabelecer objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações.
- ✓ Divulgar objetivos, indicadores e metas para o processo de contratações.
- ✓ Acompanhar a execução dos planos vigentes no tocante as metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios.
- ✓ Coletar e analisar os dados necessários à medição do desempenho da área de gestão de contratações.

II – Práticas de Integridade e Ética nas Contratações

- ✓ Tornar públicos na internet os documentos de formalização da demanda (DFD), o estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência (TR) ou projeto básico das contratações.
- ✓ Tornar públicos na internet o inteiro teor de contratos, notas de empenho, aditivos contratuais e termos de prorrogação de contratos.
- ✓ Adotar meios pelos quais a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do órgão.

III – Práticas de Gerenciamento de Riscos em Contratações

✓ Adotar prática de gerenciamento de riscos no processo de contratação como um todo, bem como para os processos de trabalhos desenvolvidos em todas as fases do macroprocesso de contratações.

IV – Práticas de Desenvolvimento de Pessoal

✓ Definir e documentar perfis profissionais desejados para a gestão e os técnicos da área de contratações.

✓ Definir e documentar critérios para avaliação de desempenho dos gestores da área de contratações.

✓ Definir quantitativo necessário de pessoal da área de contratações.

✓ Definir e documentar os perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações.

✓ Definir procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações.

V – Práticas de Processos de Trabalho das Contratações

✓ Definir papéis e responsabilidades dos servidores que atuam no planejamento da contratação.

✓ Definir procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex.: listas de verificação para pregoeiro).

✓ Definir modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação).

VI – Práticas de Gestão por Desempenho da Contratada

✓ Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados de contratos e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado.

VII – Práticas de Instrumentos de Governança em Contratações

✓ Aprovar plano de contratações sustentáveis, (p.ex.: plano de gestão de logística sustentável (PLS ou equivalente), com objetivos e responsabilidades definidos, critérios e práticas de sustentabilidade a serem adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

- ✓ Implementar política de gestão de estoques.
- ✓ Implementar política de compras compartilhadas.
- ✓ Implementar política de gestão por competências e.
- ✓ Implementar política de interação com o mercado fornecedor.

Para minimizar as barreiras enfrentadas na implementação de práticas de governança nas contratações na SEFAZ-TO, recomenda-se:

- ✓ Adotar ações que promovam o engajamento das áreas envolvidas no processo de contratações e a promoção de gestão participativa.
- ✓ Promover a capacitação e qualificação técnica dos servidores envolvidos no processo sobre a governança das contratações.
- ✓ Conceber e capacitar equipe responsável pela elaboração do planejamento das contratações, capaz de instruir e orientar as demais áreas sobre o assunto.

