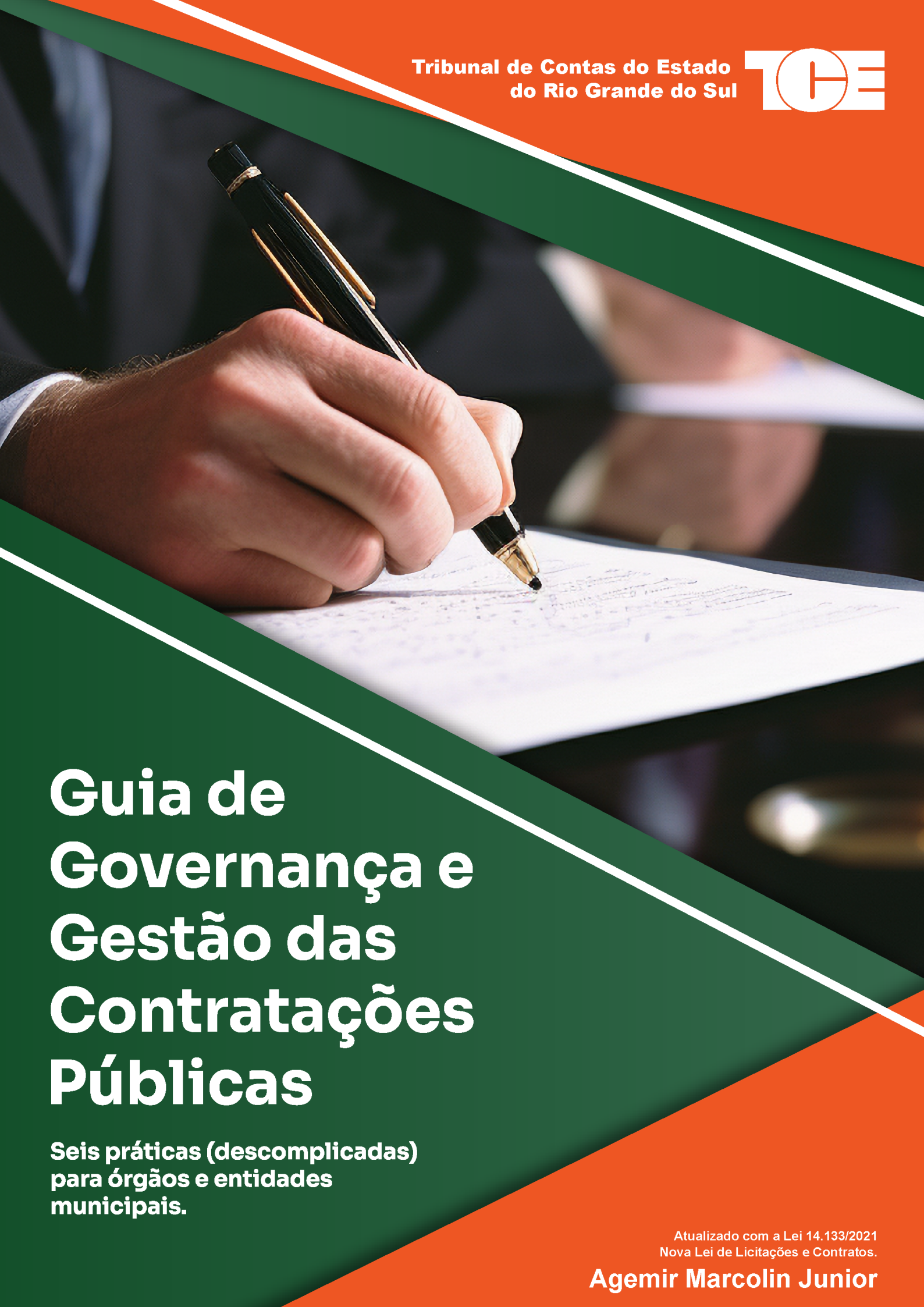




Guia de Governança e Gestão das Contratações Públicas

**Seis práticas (descomplicadas)
para órgãos e entidades
municipais.**

Atualizado com a Lei 14.133/2021
Nova Lei de Licitações e Contratos.

Agemir Marcolin Junior

Guia de Governança e Gestão das Contratações Públicas

Seis práticas (descomplicadas) para órgãos e entidades municipais

Agemir Marcolin Junior



Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena

**Porto Alegre – RS
2024**

INICIATIVA

Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena
do TCE-RS

APOIO TÉCNICO

Direção de Controle e Fiscalização do TCE-RS

ELABORAÇÃO

Agemir Marcolin Junior

REVISÃO TÉCNICA

Andrea Mallmann Couto
Sandro Trescastro Bergue

REVISÃO DE PROJETO

Janaina Castoldi

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

TOT

CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

M321g Marcolin Júnior, Agemir
Guia de governança e gestão das contratações públicas : seis
práticas (descomplicadas) para órgãos e entidades municipais /
Agemir Marcolin Júnior. – Porto Alegre : Tribunal de Contas
do Estado do Rio Grande do Sul, 2024.
1 Livro digital

ISBN E-BOOK 976-65-81347-16-1

1. Contratações públicas 2. Governança pública 3.
Processo de trabalho 4. Gestão de riscos I. t.

CDU: 351.712.2

***Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de
Contas do Estado do RS***

**AUTOR****Agemir Marcolin Junior** 

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e docente da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Foi advogado, procurador de município e professor da disciplina de Administração Pública. Autor do Livro “Responsabilização de Agentes Perante o Tribunal de Contas”.

AVISO

Este material tem caráter meramente informativo e foi elaborado com o intuito de subsidiar ações de educação promovidas pela Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista ou a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, de modo que o seu conteúdo não pode ser invocado como indicativo da posição oficial do órgão sobre os temas abordados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO-RS

CONSELHEIROS

Marco Antonio Lopes Peixoto – Presidente
Iradir Pietroski – Vice-Presidente
Renato Luís Bordin de Azeredo – 2º Vice-Presidente
Cezar Miola
Estilac Martins Rodrigues Xavier
Alexandre Postal
Edson Brum

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Heloisa Tripoli Goulart Piccinini
Alexandre Mariotti
Daniela Zago Gonçalves da Cunda
Ana Cristina Moraes
Letícia Ayres Ramos
Roberto Debacco Loureiro

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Ângelo Gräbin Borghetti

PROCURADORES

Daniela Wendt Toniazzi
Fernanda Ismael
Geraldo Costa da Camino

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Carlos Alberto Machado Wulff

DIRETORA-GERAL

Ana Lucia Pereira

DIRETOR DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Roberto Tadeu de Souza Júnior

DIRETORA ADMINISTRATIVA

Mariana Marques Ferreira

DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Alexandre Porto Debeluck

DIRETOR DA ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA

Diego Losada Vieitez

PALAVRA DO PRESIDENTE

Desde a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tem atuado na capacitação de servidores e gestores em todo o Estado, em eventos presenciais ou telepresenciais sobre a nova lei.

Temos consciência de que a aplicação da nova lei representa um desafio para toda administração pública, inclusive para os tribunais de contas. O advento do novo diploma legal traz consigo os bons ventos da modernização e prenuncia o surgimento de uma nova etapa, de rápida e significativa evolução das contratações públicas.

Durante a mais recente edição do tradicional Encontro Regional de Controle e Orientação – ERCO, realizado em 2022 nas sedes dos nove Serviços Regionais de Auditoria e em Porto Alegre, o tema foi tratado em um dos painéis, tendo alcançado mais de 3.000 pessoas.

Neste ano de 2024, com o lançamento de capacitações na modalidade telepresencial (EAD), objetivamos alcançar um público ainda maior.

A edição do presente material, que é parte de um curso disponibilizado aos fiscalizados, agrega-se a essas iniciativas do TCE voltadas a cumprir e valorizar a sua função de orientação, a qual integra o conceito amplo de controle externo que este Órgão busca praticar.

Assim, este Tribunal se coloca, uma vez mais, ao lado de seus fiscalizados, apoiando-os em sua caminhada, postura que caracterizará a minha Gestão neste biênio 2024/2025.

Boa leitura!

Marco Peixoto
Presidente do Tribunal de Contas do Estado.

APRESENTAÇÃO

O presente guia tem por objetivo trazer noções sobre o tema da governança e como implementá-la, na prática, às contratações públicas.

A Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos deu atenção especial à governança, tornando-a obrigatória (art. 11, parágrafo único). Contudo, pouco esclareceu como deveriam ser, precisamente, os “processos e estruturas” que mandou implementar.

Para os municípios, especialmente os de pequeno e médio porte populacional, o desafio de aplicar a nova lei é maior, pois muito do que prevê, para ser adequadamente executado, pressupõe uma base de governança sedimentada (que a maioria não possui).

Sensível a isso, o guia busca contribuir sendo um primeiro passo no tema da governança, especialmente, para lideranças e servidores que trabalham na área de contratações do Executivo e do Legislativo de pequenas e médias localidades (além de outras entidades municipais).

O diferencial deste material é oferecer, num único documento, conhecimentos básicos sobre seis principais práticas - as quais normalmente são tratadas, de forma separada, em diferentes guias e manuais.

Optamos pelo formato de perguntas e respostas e primamos, no tanto possível, por uma linguagem menos formal, configurações estas que parecem favorecer a fluidez da leitura, a melhor compreensão e a posterior aplicação efetiva do conteúdo.

Como o nosso foco são as organizações que se encontram em estágios de maturidade mais iniciais, empreendemos uma visão panorâmica – mesmo que, para isso, fosse necessário algum reducionismo teórico. Em alguns pontos, porém, incursionamos por detalhamentos operacionais, buscando equilibrar a exposição entre teoria e prática.

Que a leitura seja agradável e que o conteúdo inspire iniciativas capazes de agregar valor real às organizações públicas com resultados que repercutam na sociedade e transforme a vida das pessoas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. CAPÍTULO 2 – UM POUCO SOBRE GOVERNANÇA.....	19
2.1. O que é governança?.....	20
2.2. O que é governança pública?.....	21
2.3. O que a governança pode oferecer?.....	23
2.4. Qual a diferença entre governança e gestão?.....	24
2.5. Qual a diferença entre governança e governabilidade?.....	25
2.6. Qual a importância da governança para o Brasil?.....	26
2.7. Qual o impacto da governança na economia?.....	28
2.8. Como a governança é aplicada?.....	29
3. CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES.....	35
3.1. O que é governança das contratações e por que ela é importante?.....	37
3.2. Como a governança organizacional se aplica à área das contratações?.....	37
3.3. Quais os ganhos que a governança poderia trazer para as contratações?	36
3.4. O que a governança tem a ver com a Nova Lei de Licitações e Contratos?.....	40
3.5. Como a governança impacta na responsabilização de agentes?.....	41
3.6. Como a governança influenciaria na responsabilização dos agentes, no caso fictício narrado na Introdução?.....	42
3.7. A alta administração pode ser responsabilizada caso não implemente estruturas processos de governança?.....	43
3.8. Por que os tribunais de contas provavelmente deverão conferir um olhar especial à governança na área de contratações?.....	44
4. CAPÍTULO 4 – PRATICANDO GOVERNANÇA E GESTÃO NAS CONTRATAÇÕES.....	49
4.1. Prática 1 – Estabelecer o modelo de governança.....	53
4.1.1. O que é modelo de governança?.....	53
4.1.2. No que consiste o modelo de governança?.....	53
4.1.3. O que será preciso fazer para estabelecer um modelo de governança?.....	53
4.1.4. Por onde começar o modelo de governança?.....	53
4.1.5. Quais os atores e seus papéis no modelo de governança?.....	56
4.1.6. Como normatizar o modelo de governança?.....	58
4.1.7. Que outros aspectos observar ao estabelecer o modelo de governança?.....	59
4.1.8. Quais os prováveis ganhos em se estabelecer o modelo de governança?.....	61
4.2. Prática 2 – Promover a integridade na área de contratações.....	63
4.2.1. O que é integridade.....	64
4.2.2. No que consiste a promoção da integridade?.....	64

4.2.3. O que é preciso fazer para promover a integridade?.....	64
4.2.4. Por onde começar a promoção da integridade?.....	64
4.2.5. O que é programa de integridade?.....	64
4.2.6. Como normatizar a política de integridade?.....	65
4.2.7. Quais os atores e seus papéis na promoção da integridade?.....	66
4.2.8. Como implementar o programa de integridade?.....	66
4.2.9. Como elaborar o plano de integridade?.....	67
4.2.10. Como promover a integridade na área de contratações?.....	72
4.2.11. O que deve conter um código de ética e conduta?.....	76
4.2.12. As empresas precisam ter programas de integridade?.....	76
4.2.13. Que outros aspectos observar para a promoção da integridade?.....	77
4.2.14. Quais os prováveis ganhos em se promover a integridade?.....	78
4.3. Prática 3 – Desenvolver a capacidade da área de contratações.....	79
4.3.1. O que é desenvolver capacidade?.....	80
4.3.2. O que é preciso fazer para desenvolver a capacidade?.....	80
4.3.3. Por onde começar o processo de desenvolver capacidades?.....	80
4.3.4. Como implementar a gestão por competências?.....	83
4.3.5. O que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos diz sobre a gestão por competências?.....	92
4.3.6. Como normatizar a gestão por competências?.....	93
4.3.7. Que outros aspectos observar ao se desenvolver capacidades?.....	94
4.3.8. Quais os prováveis ganhos ao se desenvolver capacidades?.....	95
4.4. Prática 4 - Implementar o plano de contratações anual.....	97
4.4.1. O que é plano de contratações anual?.....	98
4.4.2. O que é preciso para implementar o plano de contratações anual?.....	98
4.4.3. Para que serve o plano de contratações anual?.....	98
4.4.4. O plano de contratações anual é obrigatório?.....	99
4.4.5. Por onde começar a implementação do plano de contratações anual?.....	100
4.4.6. Quais as atividades envolvidas na etapa de elaboração do plano?.....	101
4.4.7. O que deve conter o documento de formulação de demanda?.....	102
4.4.8. Como fazer a estimativa preliminar do valor da contratação solicitada no documento de formulação de demanda?.....	103
4.4.9. No que consiste a consolidação das demandas?.....	104
4.4.10. Como fazer a gestão de risco do plano?.....	104
4.4.11. Como deve ser feita a aprovação do plano?.....	106
4.4.12. Onde deve ser publicado o plano de contratações anual?.....	106
4.4.13. O plano de contratações anual pode ser alterado no ano de execução.....	106
4.4.14. O que fazer para que o plano seja efetivamente cumprido?.....	107
4.4.15. Como tornar o plano uma ferramenta mais funcional?.....	107

4.4.16. Como verificar o alinhamento com o planejamento estratégico quando a organização não o possui?.....	108
4.4.17. Quais os prováveis ganhos ao se implementar o plano de contratações anual?.....	110
4.5. Prática 5 – Estabelecer processos de trabalho de contratações.....	113
4.5.1. O que é um processo de trabalho?.....	113
4.5.2. No que consiste estabelecer processos de trabalho de contratações?.....	113
4.5.3. Como estabelecer processos de trabalho?.....	114
4.5.4. Como desenhar os fluxos dos processos de trabalho?.....	117
4.5.5. Quais processos de trabalho devem ser priorizados no mapeamento?.....	121
4.5.6. Como fazer a padronização de minutas?.....	123
4.5.7. Como definir os papéis e responsabilidades dos agentes?.....	125
4.5.8. Que outros aspectos observar ao se estabelecer processos de trabalho?.....	126
4.5.9. Quais os prováveis ganhos ao se implementar processos de trabalho?.....	127
4.6. Prática 6 - Realizar gestão de riscos.....	129
4.6.1. O que é risco?.....	129
4.6.2. O que é gestão de riscos?.....	129
4.6.3. O que a lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos diz sobre gestão de riscos na contratações?.....	129
4.6.4. Como realizar a gestão de riscos?.....	131
4.6.5. Como definir a estrutura de gestão de riscos?.....	131
4.6.6. Qual é a metodologia aplicável à gestão de riscos e como aplicá-la?.....	135
4.6.7. Como fazer a gestão de riscos de processos específicos?.....	154
4.6.8. Quais técnicas podem ser empregadas para reduzir as chances de avaliações inconsistentes nas diversas etapas da metodologia de gestão de riscos?.....	155
4.6.9. Que outros aspectos observar ao realizar a gestão de riscos?.....	156
4.6.10. Como a gestão de riscos impacta na responsabilização dos agentes?.....	158
4.6.11. Quais os prováveis ganhos ao se implementar gestão de riscos?.....	158
4.7. Outras práticas de governança e gestão.....	161
4.8. Indicadores.....	163
5. CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	163
5.1. Recapitulação dos principais aspectos abordados.....	164
5.2. Mensagem final.....	165
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

LISTA DE SIGLAS

ABDE	- Associação Brasileira de Desenvolvimento
ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	- Advocacia-Geral da União
CGU	- Controladoria-Geral da União
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
IEC	- International Electrotechnical Commission
IN	- Instrução Normativa
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	- Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IMR	- Instrumento de Mensuração de Resultados
ISO	- International Organization for Standardization
ISSAI	- Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PB	- Projeto Básico
PIB	- Produto Interno Bruto
SEGES	- Secretaria de Gestão e Inovação
TCE-RS	- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	- Tribunal de Contas da União
TJDF	- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TR	- Termo de Referência
UNODC	- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Conflito principal/agente.....	21
Figura 2	- Governança e Gestão.....	24
Figura 3	- Ranking Banco Mundial.....	26
Figura 4	- Publicações do TCU.....	27
Figura 5	- Aumento da utilização da expressão “governança” nos acórdãos do TCU	27
Figura 6	- Perspectivas da governança pública.....	29
Figura 7	- Mecanismos e práticas de governança organizacional pública.....	38
Figura 8	- Representação visual de um modelo de governança.....	54
Figura 9	- Instâncias internas e seus papéis (no exemplo).....	56
Figura 10	- Três passos para implementar programa de integridade.....	67
Figura 11	- Três passos para implementar programa de integridade.....	68
Figura 12	- Fontes e subcategorias de risco identificadas pela CGU.....	71
Figura 13	- Checklist para fase de execução do contrato.....	73
Figura 14	- Diretrizes para programa de integridade nas empresa.....	77
Figura 15	- Interconexões conceituais.....	81
Figura 16	- CHA (Conhecimento, Habilidades e Atitudes).....	84
Figura 17	- Modelo de gestão por competências	85
Figura 18	- Trilhas de aprendizagem do TJDF.....	90
Figura 19	- Objetivos do plano de contratações anual	99
Figura 20	- Painéis do TJDF para acompanhamento do plano anual.....	107
Figura 21	- Painéis do TJDF para acompanhamento do plano (visão global).....	108

Figura 22 - Cinco passos para estabelecer o processo de trabalho.....	116
Figura 23 - Macrofluxo da IN SGMP nº 05/2017.....	118
Figura 24 - Processo de trabalho específico.....	119
Figura 25 - Visão de modelos disponibilizados pela AGU.....	123
Figura 26 - Visão folha de rosto e sumário de minuta da AGU.....	124
Figura 27 - Diferença entre risco e problema.....	129
Figura 28 - Modelo das Três Linhas (adaptado).....	132
Figura 29 - Papel da auditoria interna na gestão de riscos.....	134
Figura 30 - Risco inerente x risco residual.....	140
Figura 31 - Escalas de probabilidade e impacto.....	142
Figura 32 - Perguntas para identificar medidas de tratamento de riscos.....	150
Figura 33 - Painéis do TJDF (visão geral da matriz de riscos).....	157
Figura 34 - Painéis do TJDF.....	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Desdobramentos dos mecanismos de governança.....	23
Quadro 2 - Perspectivas de governança e exemplos de boas práticas.....	30
Quadro 3 - Exemplos de práticas e ganhos.....	39
Quadro 4 - Instâncias, atores e exemplos de competências.....	57
Quadro 5 - Exemplos extraídos do Decreto nº 9.203/2017.....	58
Quadro 6 - Exemplos de conteúdo para norma instituidora de política de governança	58
Quadro 7 - Exemplos de medidas inseríveis em plano de integridade.....	69
Quadro 8 - Gestão tradicional X gestão por competências.....	82
Quadro 9 - Exemplos de perguntas para orientar entrevista.....	86
Quadro 10 - Exemplo de descrição de competência.....	87
Quadro 11 - Formulário para diagnóstico de lacuna de competência.....	89
Quadro 12 - Formulário para transmissão de informações em sucessão.....	95
Quadro 13 - Visão global das etapas de implementação do plano de contratações anual.....	100
Quadro 14 - Movimentos da etapa de elaboração do plano de contratações anual.....	101
Quadro 15 - Gestão de riscos do plano de contratações anual.....	105
Quadro 16 - Visão do macroprocesso de contratações.....	113
Quadro 17 - Subprocessos, atividades e/ou tarefas.....	114
Quadro 18 - Estabelecendo processos de trabalho em cinco passos.....	115
Quadro 19 - Modelo para pesquisa de minutas existentes.....	124
Quadro 20 - Exemplo de Matriz RACI.....	126
Quadro 21 - Níveis da gestão de risco.....	130
Quadro 22 - Diferença entre mapa de risco e matriz (de alocação) de riscos	130
Quadro 23 - Quatro passos para a gestão de riscos.....	131
Quadro 24 - Etapas da gestão de riscos.....	135
Quadro 25 - Checklist para estabelecimento de contexto.....	136
Quadro 26 - Mapa de riscos simplificado em construção.....	138
Quadro 27 - Mapa de riscos simplificado em construção.....	140
Quadro 28 - Matriz com probabilidade e impacto.....	143
Quadro 29 - Matriz com probabilidade, impacto e nível de risco.....	143
Quadro 30 - Matriz de riscos simplificada.....	144
Quadro 31 - Mapa de riscos simplificado em construção (avaliação dos riscos)	145
Quadro 32 - Mapa de riscos simplificado em construção (avaliação dos riscos).....	145
Quadro 33 - Descrição das respostas aos riscos.....	146

Quadro 34 - Exemplo de declaração de apetite a riscos.....	147
Quadro 35 - Mapa de riscos simplificado em construção (priorização dos riscos).....	148
Quadro 36 - Mapa de riscos simplificado em construção.....	149
Quadro 37 - Exemplo de plano de tratamento de riscos.....	151
Quadro 38 - Modelo de plano de comunicação.....	152
Quadro 39 - Técnicas de coleta de dados aplicáveis para identificação, análise e avaliação de riscos.....	155
Quadro 40 - Outras práticas.....	161
Quadro 41 - Exemplos de indicadores de desempenho nas contratações.....	163
Quadro 42 - Exemplos de indicadores de desempenho relativos às práticas de governança e gestão.....	164



CAPÍTULO 1

Introdução



Fonte: Reuters / NBC News¹

CAPÍTULO 1

Introdução

A história abaixo é um bom começo para a nossa conversa. Contextualizemos, pois, o tema a partir de uma situação que poderia acontecer na vida real.

Vejamo-la:

O caso de Licalópolis



Eleito com a promessa de melhorar o atendimento nos postos de saúde de Licalópolis, o prefeito recebeu, logo nos primeiros dias, a visita do servidor então responsável pela unidade de controle interno do Município. O servidor fez um diagnóstico e entregou relatórios elaborados pelo órgão nos últimos anos:

- Está difícil, Prefeito. Falta pessoal em todas as secretarias. Precisamos, urgentemente, fazer concurso. Nas licitações, principalmente, está bem complicado. Ninguém fica lá. Vemos muitos editais e contratos com problemas – alertou o servidor.

Além dos relatórios, o servidor entregou ao Prefeito alguns trabalhos feitos pelo Tribunal de Contas, no qual constavam alguns apontamentos, principalmente sobre falhas na fiscalização de contratos.

Um tanto desconfiado, o Prefeito suspeitou ser exagero do servidor, que, aliás, havia sido designado à função pelo prefeito antecessor. Trocou-o, então, por outro por quem tinha mais confiança.

O caso de Licalópolis



Passado um ano de mandato, o Prefeito é informado que o contrato para a prestação de serviços médicos está prestes a acabar:

- Mas como é que ninguém viu que esse contrato estava terminando? Logo esse contrato... – bradou ele, na reunião de secretários.

O secretário da Saúde tomou a palavra:

- Mas eu avisei o pessoal lá da Administração – disse o secretário, buscando eximir-se perante os colegas.

- Se falou, foi de boca. Cadê, então, o memorando? – retrucou o secretário da Administração.

A licitação foi aberta às pressas. O edital e o termo de referência são copiados da última licitação. Interessados impugnam cláusulas consideradas restritivas, as quais não são afastadas. A disputa acaba se dando apenas entre duas empresas – que, aliás, já tinham contratado com o Município outras vezes. Uma delas vence. O processo vai, imediatamente, para o Prefeito que homologa o certame e assina o contrato.

- Tudo certo, Prefeito. O contrato já está sendo executado – informou o secretário da Saúde.

Passados alguns meses, a licitação e o contrato são examinados por auditores do Tribunal de Contas. Uma série de irregularidades é detectada. Além de cláusulas restritivas, foi constatado que a pesquisa de preços havia sido feita com fontes limitadas e inadequadas. O preço contratado era o dobro do que estava sendo praticado por outros municípios da região.

Os auditores também identificaram pagamentos indevidos de horas de serviços que não haviam sido prestados, mas atestados pelo fiscal como integralmente cumpridos.

Ao todo, sobrepreço e pagamentos por serviços não prestados somavam quase R\$ 800 mil, montante que, segundo sugestão dos auditores, teria de ser ressarcido aos cofres públicos.

Para piorar, foi verificado que o preposto designado pela empresa para acompanhar a execução do contrato era cunhado do secretário da saúde.

Todos foram chamados a esclarecer.

Os servidores que atuaram na licitação e na fiscalização do contrato alegaram, em síntese, que a Administração não lhes oferecia as condições de trabalho necessárias e não fornecia treinamento ou expedía normas que lhes orientassem sobre como fazer peças, tais como o termo de referência e a pesquisa de preço, e sobre como fazer a fiscalização de contratos.

Prefeito e secretários sustentaram que os erros eram dos servidores e que seriam aqueles que deveriam ser responsabilizados, pois não caberia à alta administração ficar revisando os atos dos subordinados.

O caso de Licalópolis

O secretário da saúde disse que não havia em nenhum lugar a vedação de ele possuir um parente trabalhando na empresa contratada.

A empresa, por sua vez, argumentou que os valores contratados estavam de acordo com o preço referencial estabelecido na licitação. Sobre os pagamentos por serviços não prestados, alegou que foi a Administração que pagou errado.

E agora?

Muitos dos leitores que atuam na área de contratações, provavelmente, já se depararam com algumas dessas situações.

Nós poderíamos fazer uma longa conversa sobre quem seriam os “culpados”, quem deveria devolver os R\$ 800 mil. Mas esse não será o foco (agora). Faremos essa reflexão depois (nos tópicos 3.5, 3.6 e 3.7).

Por enquanto, vamos deixar combinado que todos foram, em parte, responsáveis.

A questão que, por ora, nos interessa é: **por que situações assim acontecem?**

Não é tão difícil captar as repercussões de um problema, mas descobrir suas causas remotas, sua origem primordial, costuma não ser fácil. Os romanos diziam *causa latet, vis est notissima* (“a causa está oculta, mesmo com efeitos bem conhecidos”).

No decorrer deste livro, demonstraremos como grande parte das causas dos problemas das contratações pode estar em algo chamado de “governança” (ou, mais precisamente, na sua falta).

Governança não é uma panaceia. Mas, sua importância é tamanha que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos explicitou-a como obrigatória.

Mas, afinal, o que é isso? Para que serve? Como implementar? Quem garante que funciona?

Para trazer essas e outras respostas, abordaremos o tema em três partes:

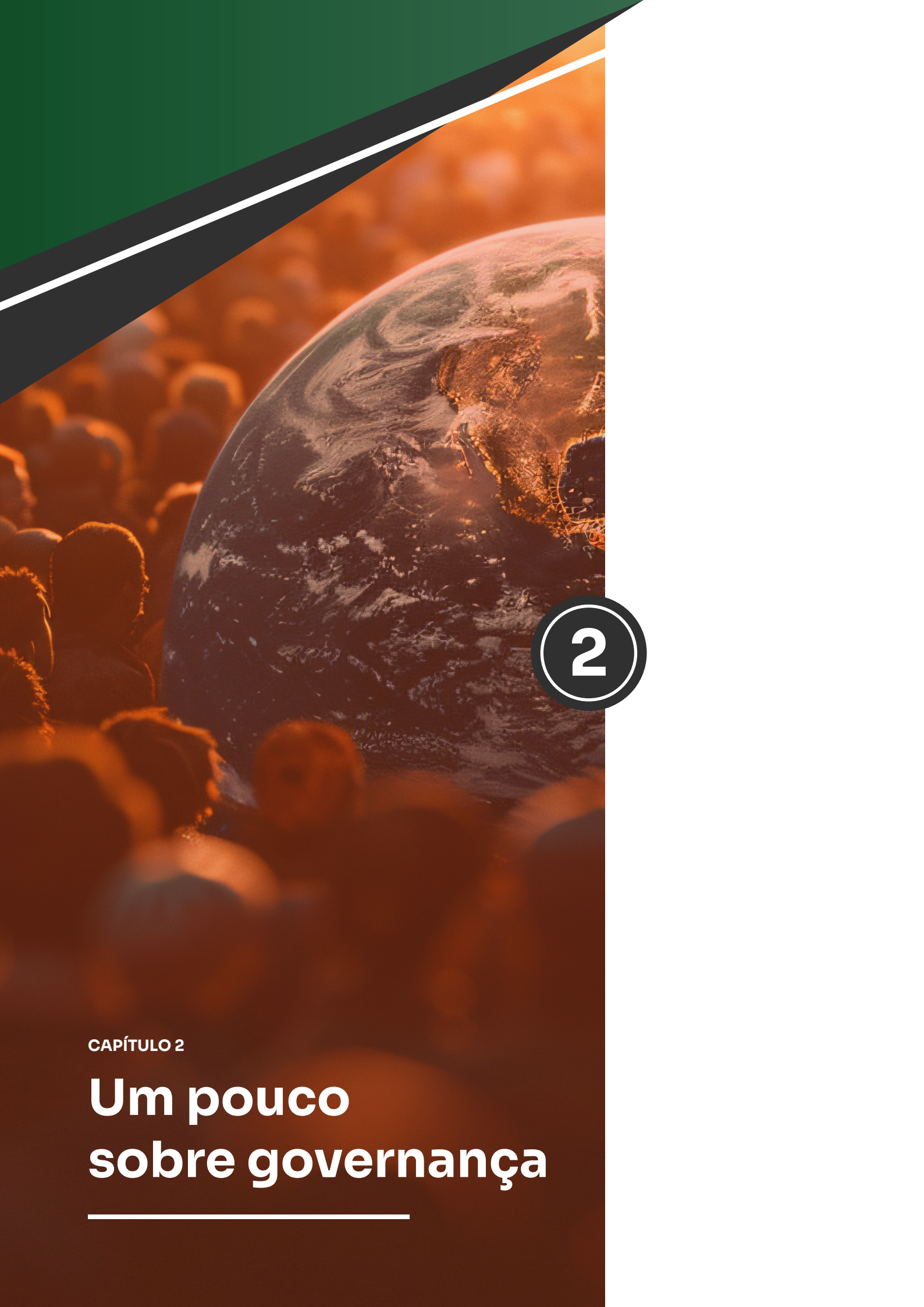
Na **primeira parte**, conheceremos um pouco sobre governança, conceito, importância e sua aplicabilidade à administração pública.

Na **segunda parte**, veremos a governança na área das contratações; analisaremos o que a nova lei diz sobre governança e, em especial, vamos entender como a governança incidiria sobre a situação narrada na história acima.

Por fim, **na terceira** (e, talvez, a parte mais importante), apresentaremos noções básicas de como implementar seis práticas de governança e gestão na área de contratações. Vamos entender como dar os primeiros passos para sair da teoria para a ação.

E, antes que você ceda a vieses do tipo “é a mesma coisa que gestão”, “muita teoria e pouca prática”, “fácil falar, difícil fazer” ou “na minha prefeitura isso não emplaca”, muita calma!

Permaneça conosco e conheça práticas transformadoras que podem marcar a trajetória da sua organização.



2

CAPÍTULO 2

Um pouco sobre governança



Imagem: Reuters / NBC News

CAPÍTULO 2

Um pouco sobre governança

A trajetória da Enron Corporation, empresa americana de energia, que era a 7ª maior do país, em 2000, e colapsou, em 2001, envolve um dos casos de *conflito de agência* mais chocantes da história corporativa americana. Manipulações contábeis para ocultar dívidas e inflar lucros ocasionaram a perda de bilhões de dólares para investidores e funcionários¹. A foto icônica retrata o ex-presidente da empresa sendo conduzido algemado para julgamento.

Como resposta, os EUA promulgaram a Lei Sarbanes-Oxley (SOx). Essa legislação disseminou, no mundo empresarial, padrões mais rigorosos de governança corporativa que, mais adiante, também inspiraram legislações e práticas aplicáveis à administração pública.

Neste capítulo, veremos o que é governança, para que serve e como o seu conceito se diferencia de outros, como o de “gestão”.

Também entenderemos a razão de essa expressão ser tão comentada nos últimos tempos e porque fortalecer a governança é algo importante para o Brasil.

Tudo isso não é apenas para atender a Lei, mas para realizar uma administração legítima e orientada para o interesse público, transformando positivamente a vida do cidadão, que é contribuinte.

2.1 QUE É GOVERNANÇA?

A governança se ocupa com um problema que não é novo para as organizações humanas: **como saber se as tarefas delegadas para terceiros estão sendo cumpridas como foi determinado?**

Você certamente vai se surpreender ao saber que, há 3.500 anos, na região da Índia, o Código de Manu já trazia, no Livro Sétimo, 226 regras pormenorizadas de como o rei deveria administrar, abrangendo até mesmo especificidades de como fazer nomeações, delegar competência e controlar. Veja algumas delas²:

54. Nomeie sete ou oito ministros cujos antepassados tenham sido servos reais, versados nas ciências, heróis hábeis no uso de armas e descendentes de famílias (nobres) e que tenham sido julgados.

(...)

56. Que ele considere diariamente com eles os (negócios, referindo-se a) paz e guerra, (os quatro assuntos chamados) sthana, a receita, a (maneira de) proteger (a si mesmo e seu reino), e a santificação de seus ganhos (por presentes piedosos).

(...)

58. Mas com o mais ilustre entre todos eles, um Brahmana erudito, deixe o rei deliberar sobre os assuntos mais importantes que se relacionam com as seis medidas da política real.

(...)

81. Para os vários (ramos de negócios), nomeie supervisores inteligentes; eles deverão inspecionar todos (os atos) daqueles homens que realizam seus negócios.

(...)

141. Quando ele estiver cansado de fiscalizar os negócios dos homens, deixe-o colocar naquele assento (da justiça) seu ministro-chefe, (que deve ser) familiarizado com a lei, sábio, autocontrolado e descendente de uma (nobre) família.

No entanto, a expressão *governança* somente passou a ganhar alguma notoriedade na década de 80 a partir da mobilização de grandes investidores institucionais contra algumas corporações que eram administradas de maneira irregular, em detrimento dos acionistas³, intensificando-se por acontecimentos e legislações posteriores, como a mencionada Lei Sarbanes-Oxley (SOx).

Disseminou-se, então, primeiramente no mundo corporativo e depois no público, um **conjunto de mecanismos e práticas** que amenizaria o fenômeno do **conflito de agência**⁴, isto é, a possibilidade de desalinhamento entre os interesses de quem é proprietário (*principal*) e quem é administrador (*agente*), ocasionado, principalmente pela *assimetria de informação* existente entre estes.

2.2 O QUE É GOVERNANÇA PÚBLICA?

Refere-se, inicialmente, que o conceito de governança, além de multifacetado, está em construção e, portanto, envolto em certa polissemia. Já se disse que não é intento deste texto abordar a governança do ponto de vista teórico-conceitual, senão oferecer um referencial para aplicação no processo de contratação. Sendo assim, o conceito ora adotado assumirá os contornos daquele inscrito no texto da Lei Federal nº 14.133/2021, em seus artigos 11, parágrafo único, e 169, inciso I.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

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

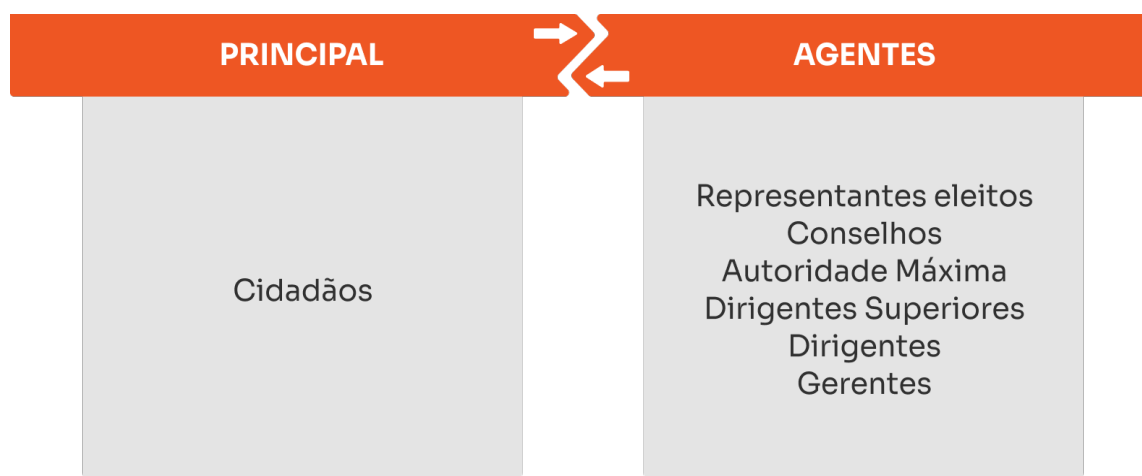
[...]

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - Primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de **governança** do órgão ou entidade; (grifou-se).

Retomando, esse *conflito de agência* também existe no campo público, mas de uma forma diferente, pois, envolve, de um lado, os *cidadãos* (principais) e, de outro, os *agentes públicos* (agentes):

Figura 1 - Conflito principal/agente



Fonte: Referencial elaborado pelo TCU⁵.

Na área pública, o conflito de agência poderá estar presente sempre que existir *delegação de competência*. Assim, por exemplo, se nosso foco for o interior de uma organização, o *principal* passa a ser a *alta administração*, enquanto os *agentes* os atores da *gestão*; num departamento, o *principal* passa a ser o diretor e os *agentes* os colaboradores, e assim por diante.

Simplificando: assimetria de informação e conflito de agência

É natural que o *principal* não detenha todas as informações, mas a ausência de governança tende a agravar essa assimetria, gerando pontos irremediavelmente cegos, como bem retratado pela tirinha.

Nas contratações, o conflito de agência acontece, por exemplo, quando o *agente* utiliza de sua posição para selecionar a empresa que lhe oferece algum proveito pessoal em vez de selecionar a proposta que melhor atende o interesse (público) do *principal*. A *assimetria de informação* somada à inexistência de arranjos de governança impede que o *principal* descubra o desalinhamento da atuação do *agente*.



Fonte: Scott Adams.

Assim, *governança pública* pode ser definida como repertório de institucionalidades fundadas em mecanismos de *liderança*⁶, *estratégia*⁷ e *controle*⁸ utilizáveis pela alta administração da organização estatal (*agentes*) para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, tendo por foco a entrega de resultado com máximo alinhamento ao interesse público titulado pelos cidadãos (*principal*)⁹.

Achou muito teórico?

Vamos tentar deixar menos abstrato. O quadro a seguir traz alguns exemplos de desdobramentos práticos da teoria:

Quadro 1 - Desdobramentos dos mecanismos de governança

MECANISMOS	ATIVIDADES	DESCRIÇÃO	PERGUNTAS	EXEMPLOS
Liderança (práticas comportamentais propiciadoras de ambiente de integridade, competência, responsabilidade e motivação)	Avaliar	Analisar o cenário.	Qual é o problema? É uma prioridade?	É identificado, como problema relevante, o aumento significativo de relatos sobre situações potencialmente caracterizadoras de conflito de interesse, desvio ou corrupção .
Estratégia (compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos, ações e critérios de priorização e alinhamento)	Direcionar	Orientar a preparação de políticas e planos.	Dentre as alternativas existentes para tratar o problema, qual deve ser selecionada? Quais as diretrizes?	Estudadas as alternativas viáveis, define-se, como sendo a melhor estratégia, a edição de norma com diretrizes para a edição de um programa de integridade , o qual deverá abranger ações como a elaboração de um código de ética; a realização de eventos de orientação; auditorias internas; e a criação de um canal próprio para recebimento de denúncias etc.
Controle (processos estruturados para garantir que as atividades da organização sejam legais, éticas, econômicas, eficientes e eficazes)	Monitorar	Verificar os resultados.	A alternativa selecionada está sendo executada? Quais os resultados? O que precisa ser aprimorado?	Estabelecida a estratégia, são implementadas estruturas e processos para verificar se as ações contempladas no programa de integridade estão sendo cumpridas, bem como acompanhar o atingimento de metas e indicadores (ex.: aumento ou redução do número de denúncias).

Fonte: Elaboração própria¹⁰.

Note que esses conceitos de *liderança*, *estratégia* e *controle* guiaram a forma de racionalizar o problema e se desdobraram, metodologicamente, num “fazer” (*avaliar*, *direcionar* e *monitorar*), pois:

- (i) primeiro, foi **avaliado o contexto e identificado o problema** (aumento significativo de eventos violadores da integridade);
- (ii) segundo, foi **definida a estratégia e direcionada a sua execução** (instituição de um programa de integridade); e depois
- (iii) terceiro, foi estabelecida uma forma de **monitorar os resultados** (definição de estruturas e processos de trabalho para acompanhar a execução e os resultados).

Embora a exposição acima possa passar a impressão de algo trivial ou óbvio, mais adiante vamos ver como essa tecnologia organizacional se torna mais sofisticada e como pode “blindar”, por assim dizer, as contratações contra vários tipos de problemas.

2.3 O QUE A GOVERNANÇA PODE OFERECER?

A experiência internacional vê na governança (ou na sua falta) uma das principais explicações para a inoperância estatal: “A boa governança pública é essencial para a consecução dos objetivos econômicos e sociais”, diz a OCDE¹¹.

Assim, a governança vem oferecer um “receituário” de arranjos institucionais e práticas organizacionais que aumentariam sensivelmente as chances de que os resultados esperados sejam alcançados.

2.4 QUAL A DIFERENÇA ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO?

Pode-se dizer que “enquanto a *governança* é a função **direcionadora**, a *gestão* é a função **realizadora**”¹². Embora complementares, interdependentes e, eventualmente, até sobrepostas, **são funções distintas**. E a falta de clareza sobre essa diferença gera grande parte dos problemas.

Assim, a governança estará mais no espectro *estratégico* da organização (o que fazer) e a gestão mais no *tático* e *operacional* (como executar). Enquanto para a governança, como visto, os verbos de ordem serão *avaliar*, *direcionar* e *monitorar*, para a gestão, será *planejar*, *executar* e *controlar*.

Figura 2 – Governança e Gestão



Fonte: Elaboração própria.

Simplificando: governança x gestão

A definição e normatização, em mais alto nível, de determinada política pública (por exemplo, atenção assistencial para moradores de rua), com fixação de metas e indicadores, será mais um problema de governança (**para onde vamos?**); já o planejamento, a execução e o controle dos processos de trabalho voltados ao atingimento das metas fixadas, será a questão que mais afeta a gestão (**quais os passos para chegarmos lá?**).

No âmbito municipal, os atores da governança são aqueles que compõem a *alta administração* (normalmente o prefeito e os secretários, podendo haver outros, como, por exemplo, conselho de governança); os *atores da gestão*, por sua vez, são, especialmente, aqueles ocupantes de funções-chave no nível tático e operacional, normalmente diretores, chefes e membros de órgãos de apoio.

**Refletindo:
espaços de
competência e
interações da vida**

Por óbvio, a separação entre *governança* e *gestão* **não é estanque**.

Nos cotidiano das organizações, muitas vezes por desconhecimento jurídico, omissão da alta administração ou insuficiência de quadros, ocorre que atores da gestão acabam incidindo no espectro estratégico (ex.: chefe do setor de licitações definindo quais são as contratações prioritárias); como também acontece de agentes da alta administração se imiscuírem em questões operacionais (ex.: secretário municipal atuando como gestor de contrato); ou, ainda, surgem zonas de sobreposição entre governança e gestão (ex.: determinada decisão ora é feita por secretário municipal, ora por chefia de unidade inferior).

Contudo, para que um modelo de governança tenha mais chances de êxito, é importante que os atores tenham clareza sobre quais são os seus **papéis genuínos** e busquem observar seus espaços de competência.

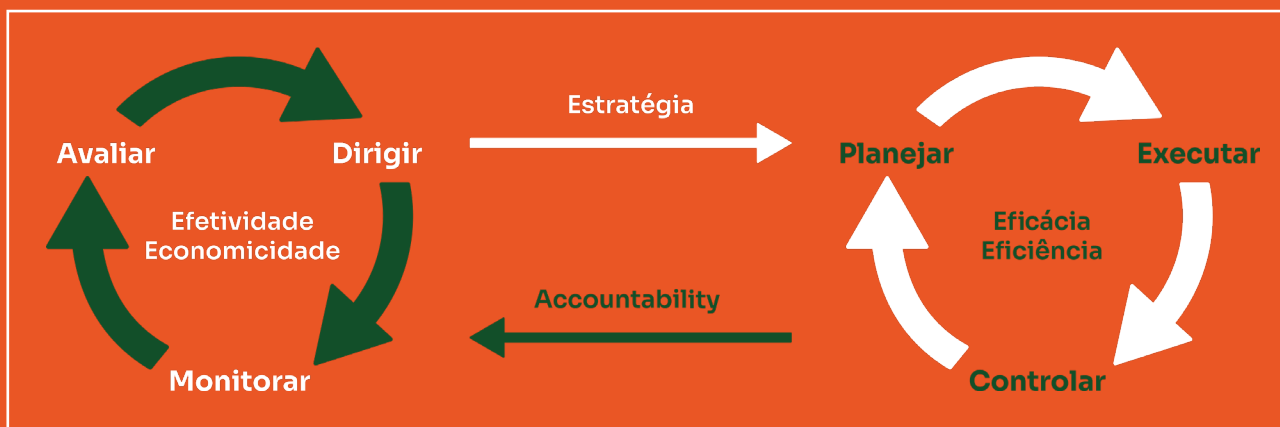


Imagem: Portal do TCU.

2.5 QUAL A DIFERENÇA ENTRE GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE?

A *governabilidade* diz respeito às condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo. *Governabilidade*, portanto, está mais associada à dimensão política da administração. Já o aspecto adjetivo/instrumental de capacidade financeira, gerencial, técnica etc. daquele governo de implementar/entregar o projeto de política pública que foi consensuado seria mais uma questão de *governança*¹³.

Simplificando: governança x governabilidade

Enquanto a capacidade de um governo municipal em agregar grupos políticos dispersos e conseguir maioria para **aprovar** um projeto de concessão de aluguel social seria uma questão de *governabilidade*, já as diretrizes e a mobilização organizacional necessária para, efetivamente, **entregar** essa política aos cidadãos destinatários, gerando os resultados esperados, seria desafio da *governança* (e, nos aspectos de nível mais executório, da gestão).

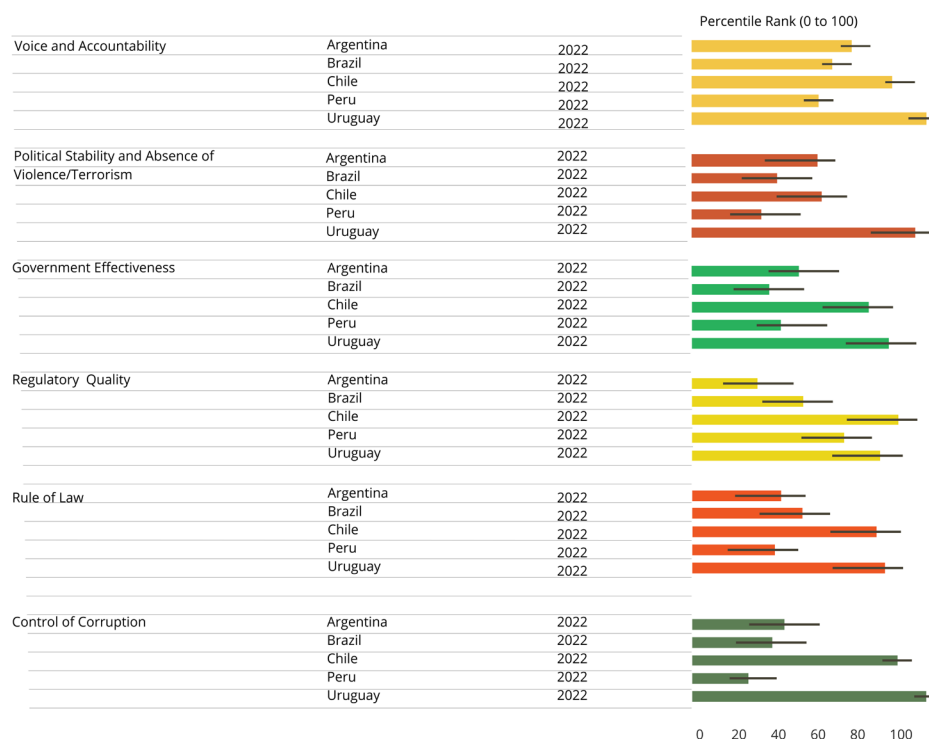
2.6 QUAL A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA PARA O BRASIL?

Existe consenso entre grande parte dos países democráticos quanto à centralidade da governança para o desenvolvimento das nações¹⁴. Infelizmente, o desempenho brasileiro nesse aspecto tem sido comparativamente baixo, segundo indicadores internacionais.

No Relatório da Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial de 2023, o Brasil figurou, dentre 64 países analisados, no grupo dos quatro países que obtiveram **menor desempenho** no indicador de eficiência governamental (um dos componentes do ranking geral), juntamente com Colômbia, Venezuela e Argentina¹⁵.

Outro exemplo é o indicador utilizado pelo Banco Mundial, que retrata, desde 1996, a situação de 200 países. Para ilustrar, na comparação com países vizinhos, constata-se que grau de maturidade do Brasil, em 2022 (último disponibilizado), era considerado **semelhante ao da Argentina e Peru** e significativamente **inferior ao do Chile e Uruguai**¹⁶.

Figura 3 – Ranking Banco Mundial



Fonte: Banco Mundial.¹⁷ Nota: As seis dimensões de governança consideradas são 1) voz e responsabilidade; 2) estabilidade política e ausência de violência; 3) eficácia do governo; 4) qualidade regulatória; 5) estado de direito e 6) controle de corrupção.

O Brasil também não está bem no *ranking* de Percepção da Corrupção. Em relação a 2023 (último divulgado), ficou em **104º lugar**. O indicador é produzido pela organização não governamental Transparência Internacional, desde 1995, e abrange cerca de 180 países¹⁸.

Embora os dados sejam recentes, o quadro é histórico.

Por isso, há quase uma década, a governança tem ganhado enfoque especial, amejalhando esforços de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU). Essa Corte tem publicado *levantamentos, guias e referenciais* e os disponibilizado em seu portal¹⁹:

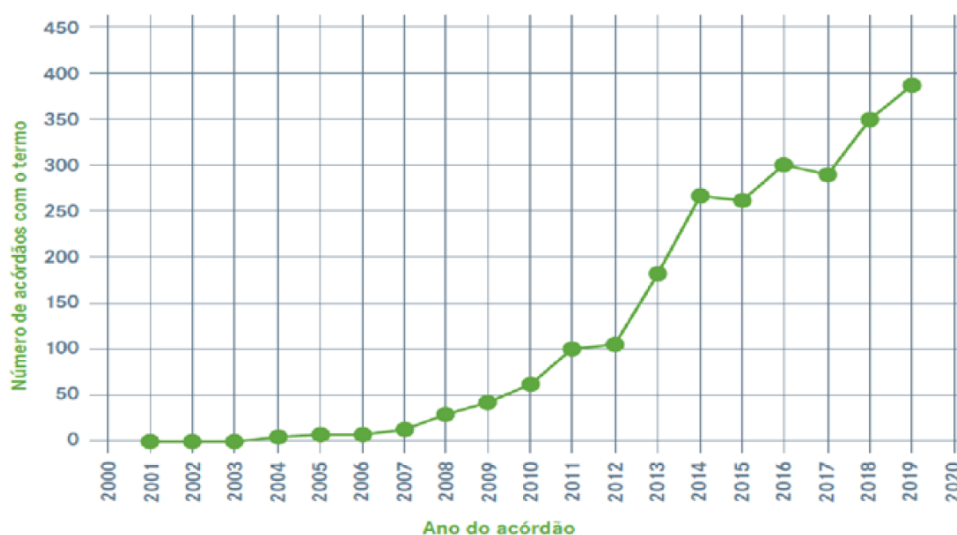
Figura 4 – Publicações do TCU



Fonte: Portal do TCU²⁰.

Aliás, a utilização da expressão *governança* nos acórdãos do TCU também **tem sido maior a cada ano**. Levantamento do período de 2000 a 2020 revela uma acentuada evolução no emprego desse termo nos acórdãos:

Figura 5 – Aumento da utilização da expressão “governança” nos acórdãos do TCU



Fonte: Banco Mundial.

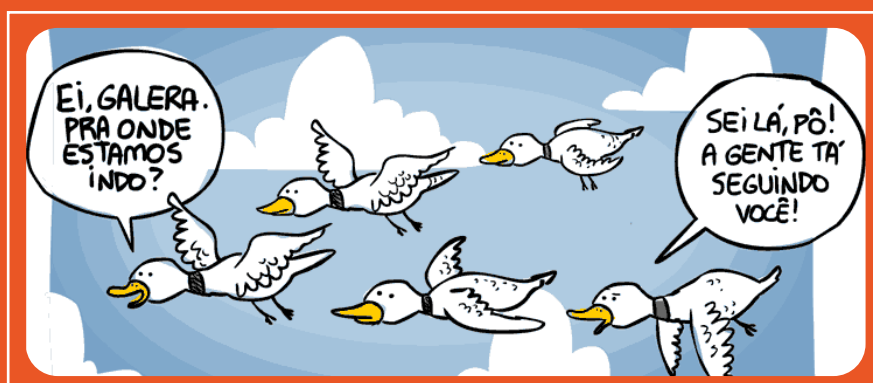
A atenção foi intensificada, principalmente diante da possibilidade de o Brasil integrar a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa sinalização foi um dos fatores para a institucionalização, em 2017, de uma política de governança no plano federal²¹. Em 2022, conforme notícias do portal do TCU²², o Brasil estaria alinhado com 112 dos 257 instrumentos legais da OCDE – e, no roteiro do processo de *acessão*, a governança era uma das sete áreas **priorizadas** para revisão técnica.

Assim, parece razoável considerar que iniciativas indutoras de maturidade em governança são fundamentais para o Brasil²³. Como sugerira, em 2019, o então Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, Conselheiro Edilberto Pontes, a governança pública seria o caminho para romper “as correntes invisíveis, que impedem o pleno desenvolvimento das potencialidades brasileiras”²⁴.

**Refletindo:
precisamos
falar mais sobre
governança**

É consenso que a governança é central para o desenvolvimento das nações. Parâmetros institucionais sólidos de *liderança*, *estratégia* e *controle* são vitais para que países e organizações não sejam conduzidos erradicamente por voluntarismos ou abandonados à sorte dos ventos.

Governantes e servidores públicos tem a missão especial de incorporar a governança no léxico da burocracia, introduzindo-a na pauta da organização e, principalmente, esclarecendo sua importância ao cidadão.



Fonte: Willtirando.

2.7 QUAL O IMPACTO DA GOVERNANÇA NA ECONOMIA?

Estimativas são difíceis e podem variar conforme a metodologia.

Não obstante, especialistas consideram o ingresso do Brasil na OCDE um avanço muito importante para o desenvolvimento²⁵. Conforme avaliação divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o ingresso do Brasil na OCDE, além de uma série de benefícios institucionais, oportunizaria um incremento de **0,4%** do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano (aproximadamente **R\$28 bilhões**, considerando dados de 2021)²⁶.

A governança também é parte da chamada agenda **ESG** (abreviação em inglês de *environmental, social and governance*), que busca lançar luzes sobre as práticas ambientais, sociais e de governança desenvolvidas por uma organização²⁷. As previsões são de que, cada vez mais, os negócios irão observar critérios ESG,

o que exigirá a incorporação dessas práticas pelas organizações. Estima-se que, até 2025, 57% dos ativos de fundos mútuos na Europa estarão em fundos que consideram os critérios ESG, percentual que representaria algo em torno de **US\$ 8,9 trilhões**²⁸.

Ao se tratar de recursos públicos, apenas para exemplificar, a Secretaria de Gestão - SEGES do Ministério da Economia estimou que, entre 2019 e 2021, a partir de iniciativas em governança e gestão, especialmente na área de contratações, teria sido gerada uma economia de **R\$ 5,9 bilhões**²⁹.

2.8 COMO A GOVERNANÇA É APLICADA?

Para responder essa pergunta, temos que, antes, fazer uma explicação sobre as diferentes *perspectivas* da governança pública.

O TCU aborda a governança pública por três óticas: *organizacional*, *políticas públicas* e *centro de governo*. Assim, temos³⁰:

- 1) **Perspectiva Organizacional (ou corporativa)**, que trata das condições para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável;
- 2) **Perspectiva de Políticas Públicas**, que trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada;
- 3) **Perspectiva de Centro de Governo**, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação/estado/município e da sua legitimidade perante as partes interessadas, criando as condições estruturais de administração e controle.

Figura 6 – Perspectivas da governança pública



Fonte: Ilustração colhida do portal do TCU³¹ e adaptada.

Simplificando: as três perspectivas da governança pública

A primeira se ocupa do *desempenho das organizações* (perspectiva do *cidadão controlador*); a segunda, do *desempenho de programas* e políticas (perspectiva do *cidadão usuário*); e a terceira, da capacidade do governo de *dirigir a nação* (perspectiva do *cidadão eleitor*).

Para cada uma dessas três perspectivas, o TCU produziu *referenciais* que oferecem um amplo inventário de boas práticas de governança extraídas de fontes como OCDE, Banco Mundial, BID, entre outros, sedimentadas a partir da experiência de organizações públicas e privadas.

O quadro abaixo traz apenas três exemplos dentre dezenas de práticas recomendadas em cada uma das perspectivas de governança:

Quadro 2 – Perspectivas de governança e exemplos de boas práticas

PERSPECTIVAS	EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS RECOMENDADAS
Centro de governo	- Faça a institucionalização formal, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, outros), da visão de longo prazo (entre 10 e 20 anos) do país definida em conjunto com diversos órgãos governamentais e outras partes interessadas³²; - Garanta estrutura e mecanismos para negociar com as demais partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) de modo a prover apoio ao Chefe do Poder Executivo para executar os programas de maneira coerente e unificada³³; - Estabeleça uma “Unidade de Entrega” com a função de monitorar a integridade e o foco na estratégia previamente estabelecida pelo governo por meio do monitoramento dos compromissos assumidos³⁴.
Organizacional	- Garanta o balanceamento de poder e a segregação de funções na tomada de decisões críticas³⁵; - Estabeleça procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança³⁶; - Estabeleça o modelo de gestão das unidades finalísticas e de suporte, de forma a evitar incoerências entre os seus processos e atividades, e defina os objetivos, indicadores e metas para cada unidade, em alinhamento com a estratégia organizacional³⁷.
Políticas Públicas	- Promova a institucionalização formal da política pública por meio de norma legal apropriada (lei, decreto, resolução etc.), emitida por órgão com legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual se normatize a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos;³⁸ - Realize testes acerca da forma de implantação de uma política pública antes da sua efetiva implantação, com vistas a garantir a continuidade da política caso acontecimentos inesperados e/ou eventos imprevistos ocorram³⁹; - Elabore planos de contingência, incluindo estratégias de saída para iniciativas de alto risco⁴⁰.

Fonte: Adaptado de TCU.

**Refletindo:
a governança
pode ser útil no
embate político?**

Sabemos que liderar na área pública não é algo fácil. São exigidos esforços constantes, especialmente para criar consensos. Além de ter de lidar com a obrigatoriedade de agir conforme a lei, o líder precisa, muitas vezes, **demonstrar** à opinião pública e aos atores políticos que seus atos, especialmente os mais discricionários, são os mais justos, eficientes e os que melhor se alinham ao interesse público.

A governança pode ser um ingrediente relevante nesse processo de legitimação. Incorporar boas práticas de governança significa atuar por **trilhas** construídas em décadas de experiência internacional e a partir de **modelos** tecnicamente avalizados.

Quando um líder demonstra que agiu conforme “as melhores práticas de governança e gestão”, está deixando claro aos demais interlocutores (internos e externos) que suas ações não foram pautadas por “achismos”, “voluntarismos” ou “caprichos”, mas, isto sim, por referenciais reconhecidos.

Sinalizações como essa **qualificam** o debate, aumentam as chances de zonas de **consenso** e tendem a fortalecer a **confiança** da sociedade e demais atores políticos quanto à racionalidade e correção dos atos e decisões do governo.



Imagem: “Cícero denuncia Catilina no Senado Romano” por Cesare Maccari” (1840–1919).

NOTAS DE RODAPÉ

1 Vide 3 lições aos conselhos após 20 anos da falência da Enron, artigo publicado, em 17/12/2021, no portal do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. Disponível em https://www.ibgc.org.br/blog/licoes_conselhos_20_anos_falencia_eron (acesso em 26/02/2024)

2 O Código de Manu constituía a legislação do mundo indiano. É composto de 12 livros. As regras citadas foram extraídas de tradução para o inglês feita por George Bühler e estão disponibilizadas no Wikipédia. O Livro Sétimo está disponível em <https://sacred-texts.com/hin/manu/manu07.htm> (acesso em 02/11/2023). Tradução livre (para o português).

3 BORGES, Luiz Ferreira Xavier e SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. *Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil*. Revista do BNDS, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, Dez. 2005. Disponível em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9643/2/RB%2024%20Aspectos%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa%20Moderna%20no%20Brasil_P_BD.pdf (acesso em 29/06/2023).

4 Para uma retrospectiva histórica, vide pág. 26-32 do *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. (acesso em 06/07/2023).

5 *Op. cit.*, pág. 38.

6 *Liderança* compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação (art. 5º, I, do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Federal).

7 *Estratégia* compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido (art. 5º, II, do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Federal).

8 *Controle* compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (art. 5º, III, do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Federal).

9 Definição construída pelo autor. Já pela dicção normativa, governança pública é definida como “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” (art. 2º, I, do Decreto nº 9.203/2017). Para aprofundamento, vide a revisão conceitual feita por Alex Fabiane Teixeira e Ricardo Corrêa Gomes, em artigo publicado pela Revista Serviço Público - RSP, da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, na edição de outubro/dezembro de 2019. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787> (acesso em 28/06/2023).

10 A partir de definições do Decreto nº 9.203/2017 e práticas recomendadas pelos referenciais do TCU.

11 OCDE, *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean* 2020. Paris: OECD Publishin, 2020. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/sites/13130fbb-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/13130fbb-en&_csp_=60f65068af6187afe8f6f808ab6605f3&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-38 (acesso em 20/10/2023)

12 Brasil. Tribunal de Contas da União. *Dez passos para a boa governança*. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2º Edição - Brasília, 2021, pág. 12.

13 ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Revista da ENAP - Brasília, 2002, pág. 06. Disponível em <https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o/Araujo.pdf> (acesso em 29/06/2023).

14 Emblema desse consenso é que, em 2000, a Declaração do Milênio das Nações Unidas destacou a “boa governação” como indispensável para o desenvolvimento e erradicação da pobreza. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf> (acesso em 30/06/2023). Há muitos estudos que evidenciam a correlação entre a maturidade em governança e desenvolvimento. Por exemplo, estudo feito Daniele de Paula Liberato e Hilton Manoel Dias Ribeiro, intitulado “Governança e Pobreza: Uma Análise para Países” encontrou, por meio de procedimentos econométricos, resultados significativos apontando uma relação direta da governança (na dimensão “voz e responsabilidade”, uma das dimensões utilizadas pelo Banco Mundial) o nível da pobreza, sugerindo que países que possuem um ambiente institucional mais democrático tendem a obter menores índices de pobreza. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10445/9/PPP_55_Governanca.pdf (acesso em 05/07/2022).

15 Vide pág. 47 do relatório que está disponível em <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/> (acesso em 16/02/2024).

16 O projeto *Indicadores Mundiais de Governança* ou “The Worldwide Governance Indicators (WGI)” relata indicadores de governança agregados e individuais para mais de 200 países e territórios durante o período de 1996–2022, para seis dimensões de governança: voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, eficácia do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle de corrupção. No portal do WGI <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (acesso em 16/02/2024), contam as definições das seis dimensões de governança e um gráfico interativo, que permite fazer comparações entre os países.

- 17 Disponível em <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (acesso em 16/02/2024).
- 18 Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> (acesso em 16/02/2024).
- 19 Esforços que culminaram na produção de uma série de guias e referências. Destaca-se, dentre as publicações: *Dez passos para a boa governança* / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021; *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020; *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2016; *10 passos para a boa gestão de riscos* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo – Semec, 2018. Estes e outros trabalhos estão disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm> (acesso em 06/07/2023).
- 20 Acesso mediante o link <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>.
- 21 Nos últimos anos, o Governo Federal vem tentando alinhar o arcabouço jurídico brasileiro aos instrumentos normativos da OCDE. Emblema desse esforço foi o decreto presidencial que definiu a política de governança da Administração Federal (Decreto nº 9.203/2017).
- 22 Matérias com os títulos: “TCU tem muito a contribuir com a entrada do Brasil na OCDE”, publicada em 21/06/2022 (disponível mediante o link <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-tem-muito-a-contribuir-com-a-entrada-do-brasil-na-ocde.htm>); e “Diretora de Governança Pública da OCDE detalha processo de adesão do Brasil ao grupo em evento no TCU”, publicada em 23/06/2022 (disponível mediante o link <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/diretora-de-governanca-publica-da-ocde-detalha-processo-de-adesao-do-brasil-ao-grupo-em-evento-no-tcu.htm>).
- 23 Para a pesquisadora Maria Isabel da Cunha Mathias, no artigo intitulado “OCDE e governança pública: o Brasil está apto a integrar a organização?”, a “acessão à OCDE pode trazer grandes benefícios”. Mas, nesse caminho, “a melhoria da governança pública deve ser o norte para as reformas necessárias à modernização do Estado brasileiro e fortalecimento do Estado Democrático de Direito”. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10544/1/bepi_28_ocde.pdf (acesso em 05/07/2023).
- 24 Ao enfatizar a importância da governança, em artigo publicado no site da ATRICON, em 2019, o Conselheiro Edilberto Pontes bem retrata o sentimento de irrisignação com os baixos indicadores de desenvolvimento nacional: “Por que o Brasil se sai tão mal? Por que evoluímos tão devagar e, em muitos indicadores, há um sentimento de regressão? É como se existissem correntes invisíveis, que impedem o pleno desenvolvimento das potencialidades brasileiras, o aumento da produtividade, o crescimento da economia e a redução das desigualdades”. Disponível em <https://atrimon.org.br/governanca-publica/> (acesso em 03/07/2023).
- 25 Estudo do IPEA indica que países semelhantes ao Brasil aderiram à OCDE obtiveram cenários de: menores impostos sobre comércio exterior; aumento dos fluxos de importação e exportação; maior atração de investimento externo direto; elevação da formação bruta de capital fixo; efeitos positivos sobre ritmo de crescimento do produto agregado; redução no custo de capital. Vide artigo “O que o Brasil pode esperar da adesão à OCDE?”, de Otaviano Canuto e Tiago Ribeiro dos Santos, publicado na Revista Tempo do Mundo, nº 25. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/297> (acesso em 05/07/2023). Em entrevista feita em 23/06/22, o chanceler Carlos França afirmou que a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ajudará a destravar a ratificação do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (UE). Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entrada-na-ocde-ajudara-a-destravar-acordo-mercossul-ue-diz-chanceler/> (acesso em 05/07/2023).
- 26 Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39315 (acesso em 03/07/2023).
- 27 Conforme a Rede Brasil do Pacto Global “O termo foi cunhado em 2004 em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada Who Cares Wins. Surgiu de uma provocação do secretário-geral da ONU Kofi Annan a 50 CEOs de grandes instituições financeiras, sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais”. Disponível em <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg> (acesso em 06/11/2023).
- 28 *Idem*.
- 29 Balanço da SEGES 2019-2021. Disponível em https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/arquivos/211228_segese_balanco_gestao_cristiano_completa_v5.pdf. (acesso em 20/10/2020).
- 30 Adaptado do Portal do TCU. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> (acesso em 05/07/2023).
- 31 Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> (acesso em 08/07/2023).
- 32 *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016, pág. 36. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm> (acesso em 23/10/2023).
- 33 *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo do TCU* (op. cit, pág. 42).
- 34 *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo do TCU* (op. cit, pág. 50).
- 35 *Dez passos para a boa governança* / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021, pág. 23. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> (acesso em 23/10/2023).

36 *Dez passos para a boa governança* do TCU (*op. cit.* pág. 31).

37 *Idem.*

38 *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014, pág. 44. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm> (acesso em 23/10/2023).

39 *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas* do TCU (*op. cit.*, pág. 65).

40 *Idem.*

AVISO:

Os hiperlinks citados nas notas de rodapé podem não conduzir ao respectivo conteúdo em razão de alterações de site, quebra de link, expiração de domínios, entre outros eventos. Quando isso ocorrer, recomenda-se a busca na internet utilizando as demais referências mencionadas na nota de rodapé.

3

CAPÍTULO 3

Governança das Contratações



Imagem: Sísifo, de Tiziano Vecellio, 1548-1549.

CAPÍTULO 3

Governança das Contratações

Na mitologia grega, conta-se a história de Sísifo, um rei famoso por sua argúcia e ardil, que, depois de enganar Tanatos e Hades, foi condenado a um castigo considerado mais cruel do que a morte: teria de empurrar uma pedra até a parte mais alta de uma montanha e, no final do dia, quando o topo era atingido, a pedra cairia sempre no mesmo lugar. Sísifo teria de fazer esse esforço penoso **sem sentido**, repetidamente, por **toda a eternidade**.

Quem trabalha com contratações talvez se depare com uma sensação parecida: problemas que se repetem em diferentes processos, mas com origem numa mesma causa. Corrige-se aqui, mas ele se repete lá. Algo como “enxugar gelo”.

A governança nas contratações busca fortalecer as vigas que sustentam o macroprocesso, a infraestrutura comum a todas as contratações. Lá podem estar escondidas as causas remotas da maior parte dos problemas.

Já vimos o que é governança e qual sua importância.

Vimos, também, que a governança pública pode ser encarada sob três perspectivas: *organizacional*, *políticas públicas* e *centro de governo*.

Neste capítulo, vamos compreender melhor como a governança é aplicada, especificamente, na área

de contratações, os ganhos que pode trazer e a sua relação com a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos.

3.1 O QUE É GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES E POR QUE ELA É IMPORTANTE?

As compras públicas impactam fortemente na economia. Na União Europeia, estima-se que as compras públicas representem **19%** do Produto Interno Bruto (PIB), algo como 2,4 trilhões de euros; no Brasil¹, estima-se que esteja na faixa de **15%**, cerca de **R\$ 900 bilhões**².

Você já parou para pensar que, desconsiderando as transferências diretas (ex.: Bolsa Família), quase todas as ações do Estado na vida do cidadão (estradas, saneamento, hospitais, escolas etc.) **dependem de contratações?**

E mais, você já notou o quão impactante é o **poder de compra** do Estado? Já notou que esse poder pode alavancar melhorias em produtos e o desenvolvimento de novas tecnologias, tornando-os mais acessíveis aos consumidores privados?

As contratações públicas são importantíssimas, não só para o cidadão usuário do serviço público, mas também para o mercado e para o cidadão consumidor.

Por isso, merecem atenção especial – e a governança oferece meios de como aprimorar essas contratações.

Assim, governança das contratações (ou aquisições) “pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que objetivam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas” (Acórdão TCU nº 2.622/2015-Plenário).

**Refletindo:
Qual o peso
das contratações
públicas?**

No Brasil, cerca de 15% do PIB seria utilizado em contratações públicas. É muito dinheiro! Essas contratações são fundamentais para quase todas as políticas públicas e, com seu poderio indutivo, podem alavancar segmentos e **consolidar inovações tecnológicas** no mercado, franqueando acesso a consumidores privados.

3.2 COMO A GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL SE APLICA À ÁREA DAS CONTRATAÇÕES?

Como vimos, a perspectiva *organizacional* é a que trata das condições que tornam uma organização capaz de entregar valor público com maior efetividade, transparência, integridade e responsabilidade.

Nessa perspectiva, a governança é aplicável a variados campos do fenômeno organizacional. Daí que poderemos falar, por exemplo, em governança relacionada à *gestão de pessoas*, *gestão orçamentária*, *tecnologia da informação* e, dentre outros, *governança em contratações públicas*.

Assim, os três *mecanismos* de governança (*liderança*, *estratégia* e *controle*), que mencionamos no

capítulo anterior, desdobram-se em *práticas* como as que são mostradas na figura a seguir:

Figura 7 - Mecanismos e práticas de governança organizacional pública



Fonte: Referencial do TCU³.

Essas *práticas*, por sua vez, são adaptadas conforme o campo organizacional em que incidem (pessoas, tecnologia da informação, contratações, orçamento etc.), gerando práticas *específicas* para cada *campo*.

Por exemplo: a governança *organizacional* aplicada às *contratações* (que é objeto deste texto) oferecerá um repertório de práticas customizadas para esse campo, como as listadas abaixo (que são preconizadas pelo TCU⁴):

- promover a integridade na área de contratações;
- promover a capacidade na área de contratações;
- realizar o planejamento das contratações;
- estabelecer processos de trabalho de contratações;
- gerir riscos em contratações.

No Capítulo 3, veremos, mais detalhadamente, como implementar **seis práticas**. Por ora, vamos entender melhor o que está em jogo para a área de contratações.

3.3 COMO A GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL SE APLICA À ÁREA DAS CONTRATAÇÕES?

O TCU e organizações como a OCDE sugerem ganhos organizacionais como os exemplificados abaixo (relacionados apenas a quatro práticas)⁵:

Quadro 3 - Exemplos de práticas e ganhos

EXEMPLOS DE PRÁTICAS	PROVÁVEIS GANHOS ORGANIZACIONAIS
Estabelecer modelo de governança	• maior clareza de responsabilização nos processos decisórios de governança; • aumento de confiança e de segurança jurídica dos tomadores de decisão; • maior agilidade nos processos decisórios de governança; • melhoria no balanceamento de poder para redução de riscos pessoais e organizacionais na tomada de decisões críticas; • maior probabilidade de que as decisões críticas levem em consideração os riscos; • melhores condições para conquistar ou manter boa imagem e credibilidade da organização perante as partes interessadas.
Promover a integridade	• menor vulnerabilidade da organização às ilegalidades e desvios; • aumento da motivação para denunciar atos ilegais ou ilegítimos; • redução do custo com sindicâncias, processos administrativos disciplinares, procedimentos disciplinares e tomadas de contas especiais; • alcance e manutenção de cultura organizacional e imagem institucional fundada na ética.
Desenvolver capacidades	• definição de perfis e competências vinculadas às necessidades e objetivos da organização; • diminuição do risco de designações de pessoas sem as competências técnicas e comportamentais necessárias; • diminuição do risco de designações de pessoas com histórico de conduta inconciliável com a posição a ser ocupada; • maior possibilidade para utilização de gratificações com alguma margem de influxo atrelado ao desempenho e resultados; • preservação da continuidade administrativa nos processos sucessórios; • maior engajamento e motivação, o que propicia contexto organizacional mais receptivo às políticas internas.
Gerir riscos	• maior conhecimento dos tomadores de decisão quanto aos riscos mais relevantes (operacionais, de imagem, legais, orçamentários etc.) e conhecimento mais claro dos limites de apetite de risco fixados/admitidos pela organização; • maior confiança na identificação tempestiva de vulnerabilidades e riscos críticos e seu tratamento pelas instâncias competentes; • maior precisão do apetite de risco fixado/admitido, abrindo-se oportunidade para redução da quantidade de controles desnecessários, redundantes, excessivos ou ineficazes; • maior probabilidade de identificação de ilegalidades ou ineficiências na utilização dos recursos públicos e na execução dos programas de governo.

Fonte: Adaptado do TCU⁶.

Pesquisa muito interessante feita em 2022⁷, que envolveu 122 municípios do Estado de Mato Grosso, concluiu no sentido de que a adoção de estruturas e processos de governança e gestão de contratações está associada a contratações **mais competitivas** (com um número maior de participantes), **mais eficientes** (preços mais econômicos) e com **maior êxito** (menor quantidade de licitações desertas ou fracassadas).

É razoável afirmar que a implementação de processos e estruturas de governança está associada a **benefícios** que atravessam **diferentes dimensões**, favorecendo contratações com maior economicidade, legitimidade, segurança jurídica, sustentabilidade e racionalidade administrativa.

3.4 O QUE A GOVERNANÇA TEM A VER COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS?

Tem muito a ver.

A Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos conferiu uma **ênfase especial** à governança. Embora o ordenamento já trouxesse normas estabelecendo responsabilidade semelhante para a “estrutura central de direção” (vide, por exemplo, o art. 10 do Decreto-Lei 200/1967⁸), a nova lei deixou mais explícita essa responsabilidade ao dizer, expressamente, que é **dever** da alta administração implementar “processos e estruturas” de governança das contratações:

Art. 11. (...)

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

(Grifou-se).

Mais adiante, ao tratar da gestão de riscos, reforça essa responsabilidade da alta administração:

Art. 169. (...)

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

(Grifou-se).

A lei também referencia práticas específicas de governança e gestão em vários artigos. Por exemplo: gestão por competências (art. 7), plano de contratações anual (art. 12, VII), processos de trabalho baseados na centralização e padronização (art. 19) e contratação por desempenho (art. 144).

**Refletindo:
a governança
e a Nova Lei
de Licitações
e Contratos**

A governança é o pilar de sustentação dos procedimentos e processos da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos. Há quem diga que o art. 11 é a inovação mais relevante trazida por este diploma. Sem uma sustentação forte, será muito difícil executar adequadamente a nova lei.

3.5 COMO A GOVERNANÇA IMPACTA NA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES?

Para além dos ganhos organizacionais, podemos dizer que um cenário de governança razoavelmente instalado também impactaria na questão da responsabilização de agentes.

Podemos pensar em, pelo menos, **três** grandes impactos:

- (i) **diminuição** significativa da **probabilidade de ocorrência de irregularidades**, o que evitaria situações passíveis de responsabilização;
- (ii) **aumento** da probabilidade de **tratamento tempestivo da irregularidade**, caso esta ocorra, o que tornaria desnecessária a responsabilização;
- (iii) **maior clareza** de **quem são os agentes responsáveis**, caso a irregularidade tenha ocorrido e não tenha sido tratada tempestivamente, o que evitaria ou minimizaria o risco de imputações percebidas como injustas.

Os impactos (i) e (ii) são consectários esperáveis da aplicação de práticas como gestão de riscos, gestão por competências, estabelecimento de processos de trabalho e planejamento anual de contratações, como será demonstrado mais adiante, no Capítulo 3.

Sobre o impacto (iii), cabem algumas observações interessantes.

Você recorda do caso fictício mostrado na Introdução (pág. 15)?

Pois então: num cenário de governança razoavelmente instalado, os anteparos de prevenção e contingência (aqueles a que se refere o artigo 169, inciso I), muito provavelmente, teriam evitado aquelas irregularidades e o dano ao erário.

Mas, mesmo que isso não acontecesse, com um modelo de governança estabelecido, o qual pressupõe uma definição clara da estrutura da área de contratações⁹ (o que será visto no tópico 4.1), seria muito mais fácil identificar quais foram os agentes responsáveis.

Vamos entender melhor esse impacto na resposta da próxima pergunta.

3.6 COMO A GOVERNANÇA INFLUENCIARIA NA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES, NO CASO FICTÍCIO NARRADO NA INTRODUÇÃO?

Seguem abaixo algumas **suposições** que parecem bem razoáveis.

Para começar, num cenário de governança, o aqodamento na preparação da licitação muito dificilmente aconteceria, pois, com a implementação da prática de implementar o plano de *contratações anual* (que será vista no tópico 4.4), a necessidade da licitação, os prazos de preparação de peças, os agentes responsáveis por agir etc. seriam definições abarcadas naquela peça, o que oportunizaria que eventual atraso em algumas das fases fosse facilmente identificável (e provavelmente corrigível) pelas instâncias encarregadas do monitoramento da execução do plano, sendo também identificável o motivo e o agente que eventualmente viesse a falhar.

O **argumento dos servidores** que atuaram na licitação e na fiscalização dos contratos (de que a alta administração não expedia normas disciplinando o processo de trabalho) provavelmente não seria acolhido pelo órgão de controle. Num cenário de governança, seria facilmente franqueável aos autos do processo de fiscalização elementos que comprovassem que a alta administração não foi omissa e providenciou o *estabelecimento de processos de trabalho* (prática que será vista no tópico 4.5), a qual pressupõe ações como edição de normas, rotinas, mapeamento de processos e manutenção de banco de minutas atualizadas, o que infirmaria aquela alegação, permanecendo a responsabilização sobre os servidores que praticaram as inconformidades¹⁰.

Também dificilmente prosperaria o argumento de que os servidores não possuíam condições ou conhecimentos técnicos suficientes, pois, num cenário de *gestão por competências* (prática que será vista no 4.3), a avaliação desses aspectos teria sido feita antes da designação do servidor para o exercício da função.

Ainda, com governança instalada, eventuais vícios ostensivos teriam grandes chances de serem detectados pelo **agente homologador**, que, antes de praticar o seu ato, ciente de seu dever de verificar o “cumprimento das macroetapas que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregulares”¹¹, submeteria o certame a um processo de verificação específico (guiado, por exemplo, por *checklist*). A existência ou não desses controles certamente influenciaria a avaliação sobre a responsabilização do agente homologador, que, provavelmente, seria afastada ao se demonstrar que se tratava de vícios de difícil percepção¹² permanecendo, modo contrário, no caso de serem considerados vícios ostensivos (detectáveis a partir de rotina de controle de mediana ou baixa acuidade).

Já os **argumentos do secretário de saúde** (sobre inexistir vedação de seu cunhado ser preposto da empresa) teriam menor probabilidade de prosperar, pois com a implementação da prática de *promover a integridade* (que será vista no tópico 4.2), seriam trazidos aos autos elementos comprovando que a alta administração providenciou ações como a edição de código de conduta esclarecendo deveres e vedações – que, naturalmente, abarcariam a hipótese de admissão de parentes em empresa contratada¹³.

Por sua vez, a alta administração (prefeito e secretários), por ter sido vigilante no cumprimento do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 e ter implementado as estruturas e processos de governança, deteria elementos relevantes a seu favor, os quais, muito provavelmente, conduziriam o julgador ao entendimento no sentido de que a alta administração agiu com diligência, afastando, por conseguinte, eventual proposta de responsabilização a seus agentes (com amparo nessa fundamentação).

Por fim, sobre os argumentos da empresa, estes seriam pouco prosperáveis. Vejamos.

O argumento de que a proposta (da empresa) estava de acordo com o orçamento de referência feito pela administração seria refutado com a pacificada jurisprudência do TCU de que “os licitantes que contratam

com a Administração passam a se submeter a princípios e regras do Direito Administrativo, onde se opera a supremacia do interesse público em relação ao interesse privado. Nesse sentido, o pagamento de serviços, obras ou produtos por preços superiores aos de mercado instaura a presunção de culpa contra esses agentes privados”. (Acórdão TCU nº 152/2007 – Plenário)¹⁴.

Já o argumento de que o pagamento dos serviços atestados (mas não prestados) foi culpa da Administração que “pagou errado”, não prosperaria porque caracterizaria enriquecimento sem causa e porque, também consoante jurisprudência do TCU, “a liquidação de despesa sem a correspondente prestação dos serviços conduz à responsabilização solidária da empresa beneficiária e do agente público encarregado do recebimento dos serviços contratados” (Acórdão TCU nº 12.327/2021-Segunda Câmara).

3.7 A ALTA ADMINISTRAÇÃO PODE SER RESPONSABILIZADA CASO NÃO IMPLEMENTE ESTRUTURAS E PROCESSOS DE GOVERNANÇA?

Vamos voltar, mais uma vez, ao caso fictício tratado na Introdução (pág. 15).

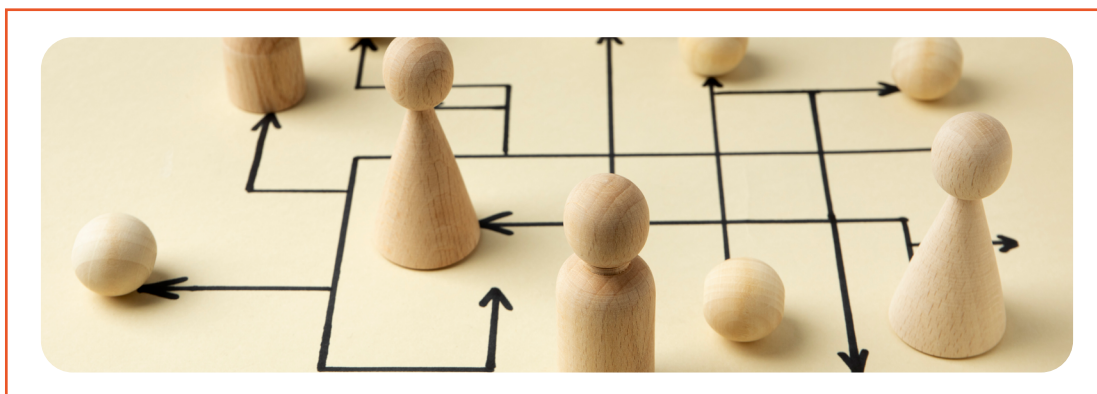
Vimos que, num cenário de governança razoavelmente implementado, muito provavelmente: ou as irregularidades não ocorreriam; ou, se ocorressem, as responsabilidades seriam mais facilmente visualizáveis e, nessa hipótese, a alta administração, em tese, não seria responsabilizada.

Mas, se a governança não tivesse sido implementada? A alta administração poderia ser responsabilizada?

Entendemos que **sim**.

Em primeiro lugar, é bom lembrar que, naquele caso, o Prefeito tinha sido alertado pelo controle interno, que o informou, também, sobre a existência de apontamentos anteriores dos auditores do Tribunal de Contas sobre falhas na fiscalização de contratos.

Em segundo lugar, mesmo que essa ciência não tivesse acontecido, como não é demais repetir, a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos foi categórica ao dizer que a alta administração “é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos” (art. 11, parágrafo único). O significado de “deve” expressa modal deôntico de obrigação – e não de faculdade.



Fonte: Freepik.

Logo, parece existir consistente fundamento legal para que, num cenário de omissão na implementação da governança, a alta administração **possa ser chamada** à responsabilidade, por **conduta omissiva** caracterizadora de culpa *in vigilando*¹⁵. Aliás, nesse sentido são as palavras de Francisco Sérgio Maia Alves¹⁶:

O descumprimento desses deveres abre espaço para a responsabilização da alta gerência, por eventuais irregularidades decorrentes da deficiente estruturação de um sistema de governança. Dito de outra forma, há fundamento na própria Lei de Licitações para a configuração de culpa in vigilando dos dirigentes caso ocorra alguma ilicitude no certame que implique grave infração a um dos valores jurídicos tutelados pelo art. 11.

Trata-se de um avanço da nova lei ante o regime anterior. Sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e legislação correlata, os agentes da alta administração procuravam se esquivar de eventual responsabilidade, alegando que não praticaram diretamente o ato inquinado ou agiram segundo a atuação técnica anterior de seus subordinados.

Atualmente, os gestores somente poderão invocar esse argumento, caso fique demonstrado que há uma estrutura de governança e análise de riscos de contratações, que, no caso concreto, não tenha sido suficiente para detectar as irregularidades verificadas.

(Grifou-se).

No mesmo raciocínio, o julgado do TCU abaixo, embora não se refira, especificamente, à governança em contratações, converge com a conclusão de que a alta administração pode ser responsabilizada por falhas de governança¹⁷:

A constatação de reiteradas irregularidades em transferências voluntárias, decorrentes de falhas sistêmicas nos processos de trabalho identificadas em autos de prestação de contas ordinárias, pode levar ao julgamento pela irregularidade das contas dos administradores da unidade jurisdicionada, uma vez que a governança e a implementação de controles internos e gestão de riscos nas organizações é responsabilidade da alta administração (Acórdão 1299/2022-Primeira Câmara).

(Grifou-se)

Mas veja: a implementação da governança não deve ser movida apenas por um intuito de “não quero ser responsabilizado”, pois, se for essa a motivação, provavelmente gerará apenas estruturas formais e burocracias estéreis. Acima de tudo, é preciso que as lideranças se convençam de que a governança é vital para o sucesso da administração.

3.8 POR QUE OS TRIBUNAIS DE CONTAS PROVAVELMENTE DEVERÃO CONFERIR UM OLHAR ESPECIAL À GOVERNANÇA NA ÁREA DE CONTRATAÇÕES?

Não bastasse tudo o que foi dito até aqui, os levantamentos feitos, nos últimos anos, pelo TCU indicam que ainda existe um considerável espaço de aprimoramento para órgãos e entidades federais, em governança e gestão de contratações, principalmente em gestão de riscos e gestão de pessoas¹⁸.

Como a maturidade organizacional das burocracias municipais, em regra, encontra-se em estágios mais iniciais do que os dos órgãos federais, parece razoável supor que os espaços de avanço sejam **bem maiores** para os municípios, especialmente os de pequeno e médio porte.

Assim, a atuação fiscalizatória sobre a governança se mostra uma alternativa **estratégica**, pois ao induzir a elevação da maturidade organizacional dos municípios, os tribunais de contas incidirão sobre as **causas primeiras** de variadas irregularidades que se repetem numa multiplicidade de processos e contratos¹⁹, as quais, em grande parte, acabam sendo encaminhadas às cortes de contas e consomem muito de sua capacidade de trabalho.

NOTAS DE RODAPÉ

1 JÚNIOR, Ednaldo Ferreira. *A função regulatória das compras públicas e a nova lei de licitações e contratos: três críticas à Lei n.º 14.133/2021* / 2021. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 8, n. 2, pág. 70. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/12086> (acesso em 06/11/2023).

2 SOUZA, Kleberon Roberto de. *Influência das estruturas e dos processos de governança e gestão de aquisições no desempenho das compras públicas* / 2022. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pág. 18. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace:commle/handle/10438/33019?locale-attribute=en> (acesso em 24/10/2023).

3 Referencial básico de governança organizacional do TCU (op. cit., pág. 52).

4 Referencial básico de governança organizacional do TCU (op. cit., pág. 177 a 184).

5 Exemplos adaptados a partir do que consta no apêndice B do Referencial básico de governança organizacional do TCU (op. cit., págs. 190 a 209).

6 Referencial básico de governança organizacional do TCU (op. cit.).

7 SOUZA, Kleberon Roberto de. *Influência das estruturas e dos processos de governança e gestão de aquisições no desempenho das compras públicas* / 2022. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace:commle/handle/10438/33019?locale-attribute=en> (acesso em 24/10/2023).

8 Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

(....)

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

(Grifou-se).

9 A Portaria SEGES nº 8.678/2021, que dispõe sobre governança das contratações na administração federal, prevê que dispor sobre “estrutura” significa dispor sobre a “maneira como estão divididas as responsabilidades e a autoridade para a tomada de decisões em uma organização”. A mesma portaria, no art. 18, prevê uma série de práticas de governança e gestão no que se refere à estrutura da área de contratações. Transcreve-se:

Art. 18. Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

I - Proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;

II - Estabelecer em normativos internos:

a) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;

b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações; e

c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.

III - 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;

IV - Zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos;

V - Proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno; e

VI - 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 gestão à unidade de auditoria interna.

10 Nesse sentido, a jurisprudência abaixo abarca situações de responsabilidade de agentes que elaboram peças da fase preparatória e agentes encarregados da gestão e fiscalização do contrato:

Aplica-se multa, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8443/1992, a engenheiros responsáveis por deficiência em projeto básico de obras públicas (Acórdão TCU nº 3279/2011 - Plenário).

Cabe aplicação de multa aos responsáveis pela elaboração do orçamento estimativo da licitação com sobrepreço, ainda que dessa irregularidade não decorra danos ao erário. (Acórdão TCU nº 1316/2016 - Plenário).

A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, em quantidades superiores às executadas e que não atendem aos padrões de qualidade especificados nos projetos e normas técnicas, deve recair sobre o fiscal da obra, que tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e não sobre os responsáveis pelo pagamento das despesas (Acórdão TCU nº 4711/2014-Primeira Câmara).

O fiscal de contrato designado, caso entenda não possuir conhecimento técnico para exercer suas competências, deve alegar o fato ao seu superior em tempo hábil, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário (art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993) (Acórdão 10868/2018-Segunda Câmara).

11 Nesse sentido: “A responsabilidade da autoridade que homologa a licitação se atém à verificação do cumprimento das macroetapas que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregulares que tenham chegado ao seu conhecimento, não sendo exigível que a fiscalização a seu cargo abranja todos os dados contidos no procedimento licitatório.” (Acórdão TCU nº 3178/2016-Plenário).

12 Nesse sentido: “A autoridade homologadora é solidariamente responsável pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente, que não pode ser considerado como meramente formal ou chancelatório”. (Acórdão TCU nº 4843/2017 - Primeira Câmara)

13 A propósito, sobre o mérito dessa questão, ainda que, eventualmente, o secretário da saúde não fosse o gestor do contrato, considerando a hipótese de a gestão estar sob responsabilidade de sua pasta ou, de alguma forma, possuir poderes de ingerência sobre a execução, parece extensível a *ratio* que fundamentou o julgado assim sintetizado: “O gestor de contrato responde por nepotismo ao não coibir a admissão de familiar seu por empresa prestadora de serviço terceirizado em contratações sob a sua fiscalização, por afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade. (Acórdão nº 9455/2017-Segunda Câmara).

14 Em sentido convergente:

Não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados pela Administração, haja vista incidirem no regime de contratação pública regras próprias de Direito Público, mais rígidas, sujeitas à aferição de legalidade, legitimidade e economicidade pelos órgãos de controle. A responsabilização solidária pelo dano resta sempre evidenciada quando, recebedora de pagamentos por serviços superfaturados, a empresa contratada contribui de qualquer forma para o cometimento do dano, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. (Acórdão TCU nº 454/2014 - Plenário).

O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992) na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento. (Acórdão TCU nº 1304/2017 - Plenário).

15 É aquela que pode estar configurada quando alguém que, por lei ou contrato, tinha o dever de vigiar ou supervisionar algo ou alguém inobserva esse dever, omissão que resulte na ocorrência de um dano.

16 Na recente obra *Lei de Licitações e Contratos Comentada*, 1. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022, pág. 174, disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4492> (acesso em 13/09/2023).

17 Outros julgados que, embora não mencionem a governança, também trilham o mesmo raciocínio:

A responsabilização de dirigente máximo pode decorrer de significativa desorganização administrativa no órgão ou entidade, o que configura negligência. (Acórdão TCU nº 2147/2015 - Plenário).

O dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados. (Acórdão TCU nº 7437/2018 - Segunda Câmara).

18 Vide o *Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – 2021*, pág. 80 a 89. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/> (acesso em 19/07/2023).

19 Assim, para exemplificar, um pagamento indevido à contratada poderá gerar fiscalização do controle externo incidente, pontualmente, sobre essa irregularidade específica, resultando, eventualmente, na punição de agentes e obrigação de repor ao erário, podendo não lançar luzes, contudo, as condições deficientes de governança que, remotamente, propiciaram ou contribuíram para aquela ocorrência (e que poderão ocasionar outras semelhantes), como, por exemplo, a ausência de rotinas institucionalizadas para a fiscalização de contratos ou segregação de funções.

AVISO:

Os hiperlinks citados nas notas de rodapé podem não conduzir ao respectivo conteúdo em razão de alterações de site, quebra de link, expiração de domínios, entre outros eventos. Quando isso ocorrer, recomenda-se a busca na internet utilizando as demais referências mencionadas na nota de rodapé.

4

CAPÍTULO 4

Praticando Governança e Gestão nas Contratações



Imagem: Honoré Daumier (1808-1879) / Mydbook.it.

CAPÍTULO 4

Praticando Governança e Gestão nas Contratações

A gravura de Honoré Daumier (1808-1879) foi publicada em 1831 e retrata o Rei francês Luís Filipe I como “Gargantua”, um ser monstruoso que devora as riquezas e gera destruição ao seu redor. A arte foi considerada obscena e custou a Daumier seis meses de prisão.

Gargantua é um lembrete poderoso de como o Estado pode assumir a degenerada feição de uma criatura insaciável e perversa, que tira e nada devolve ao povo.

É com o propósito de capacitar as organizações para entregas estatais mais efetivas ao cidadão que, neste Capítulo, teremos as noções básicas de como implementar a governança e fazer dela um instrumento que realmente agregue valor.

Para isso, com base, principalmente, nos referenciais do TCU, vamos trabalhar **seis práticas**:

Prática 1 - Estabelecer o modelo de governança;

Prática 2 - Promover a integridade na área de contratações;

Prática 3 - Promover a capacidade na área de contratações;

Prática 4 - Realizar o planejamento das contratações;

Prática 5 - Estabelecer processos de trabalho de contratações;

Prática 6 - Gerir riscos em contratações.

Foram selecionadas estas seis por considerá-las mais relevantes, no cenário atual das organizações municipais, mas existem outras (vide tópico 4.7).

O ideal é que essas práticas sejam aplicadas à organização **como um todo**. No entanto, sabemos que isso não é fácil. Por isso, considerando que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos tornou **obrigatória** a governança nas contratações, começar a implementação por essa área (de contratações) pode ser o pontapé inicial de um processo virtuoso extensível a outros campos da organização.

Vale a pena frisar que a implementação dessas práticas depende, em especial, de dois pressupostos, que devem ser objeto de reflexão e movimentos iniciais:

- (i) **engajamento da alta administração:** a cúpula da organização “comprou a ideia”? Está sensibilizada quanto à importância/necessidade da prática? É preciso que a alta administração esteja realmente disposta a apoiar essa implementação, mesmo diante de eventual resistência de outros atores;
- (ii) **condução dos trabalhos:** quem irá conduzir os trabalhos? A equipe possui as competências necessárias? É recomendável a constituição de grupo, comitê ou congênere formado por servidores advindos, preferencialmente, da área de contratações e que tenham algum conhecimento sobre a prática a ser implementada (ou estejam dispostos a receber capacitação).

Por fim, importante alertar que este guia não se propõe a cobrir todas as minudências do “como fazer”, pois enfoca os passos mais relevantes da implementação das práticas (para organizações em estágios mais iniciais de maturidade). Por isso, para o seu melhor aproveitamento, é importante atentar às remissões de normas, manuais e guias feitas no decorrer da exposição, as quais oferecem conteúdos específicos e detalhamentos.

**Refletindo:
a governança
deve caber na
organização**

Quase **70%** dos municípios brasileiros possuem população de até **20.000 habitantes**¹. E, como se sabe, organizações menores tendem a estar em estágios de governança mais iniciais.

Por isso, é importante ressaltar, desde já, que as práticas deste guia devem ser contextualizadas com a **realidade do município**, pois é óbvio que o porte da organização, o histórico de eventos e o quadro de servidores, entre outros, são fatores que influenciam (determinantemente) na forma e no grau de implementação.

Daí as palavras de Tatiana Camarão ao dizer que “a alma da Nova Lei de

**Refletindo:
a governança
deve caber na
organização**

Licitações e Contratos Administrativos é a governança das contratações públicas e deve ser observada pelas organizações considerando o seu grau de maturidade²⁹.

Não obstante, independentemente da realidade de cada organização, você perceberá, no decorrer da caminhada, que é possível, pelo menos, a adoção parcial de uma ou algumas das iniciativas abrangidas em cada prática.

Quer ver um exemplo? Suponha que, num município de 5.000 habitantes, a instituição de uma política de integridade venha a ser considerada medida ineficiente por representar custos maiores do que os potenciais benefícios. Assim, mesmo que não se institua um *programa de integridade*, como preconizado pela prática, será possível implementar (quase sem esforço organizacional) a singela iniciativa de fazer um ato interno contendo lista de condutas ética e legalmente reprováveis para quem atua na área de contratações e dar ciência formal deste ato aos servidores que atuam naquela área.

Iniciativas pontuais como a do exemplo, embora módicas, já seriam um avanço e sinalizariam engajamento da alta administração na promoção da integridade, que é uma das facetas da governança.



Imagem: Imagens Google .



Prática 1

Estabelecer o modelo
de governança

4.1 PRÁTICA 1 – ESTABELECER O MODELO DE GOVERNANÇA

4.1.1 O que é modelo de governança?

Modelo de governança é uma representação intelectual de **como funciona ou deveria funcionar** a governança na organização³.

Trata-se do primeiro e talvez mais importante passo.

Sem um modelo adequadamente estabelecido, será muito difícil implementar e/ou monitorar sistematicamente a execução das demais práticas.

4.1.2 No que consiste o modelo de governança?

Um modelo razoável deve contemplar, pelo menos, três aspectos: *diretrizes* (para onde ir); *estruturas* (quais os atores e seus papéis); e *processos* (como ir).

O ideal é que o modelo contemple a **organização como um todo** e não apenas a governança das contratações.

4.1.3 O que será preciso fazer para estabelecer um modelo de governança?

O estabelecimento de um modelo de governança envolverá ações como⁴:

- identificar quais são as instâncias responsáveis pela governança e quais são as instâncias de apoio (estão claramente identificados quem são os atores da alta administração, os atores de apoio e os atores da gestão?)
- avaliar se há normativos que definam, adequadamente, competências, atribuições e responsabilidades (estão claros os papéis desses atores?)
- definir processos de trabalho que efetivamente traduzam atividades de avaliação, ao direcionamento e monitoramento da organização (por meio de que operações as instâncias de governança desempenham os seus papéis?).

4.1.4 Por onde começar o modelo de governança?

O primeiro passo é identificar, no *ambiente interno*, quem são:

- (i) os atores responsáveis pela *governança*;
- (ii) os atores responsáveis pela *gestão*; e
- (iii) os atores de *apoio* à governança e gestão.

Assim, por exemplo, na realidade de um município, os principais atores da governança são os *agentes políticos*, ou seja, prefeito e secretários. Eles compõem a *alta administração*, ou seja, detém poderes para definir políticas, objetivos e estratégias.

Os atores da gestão, por sua vez, são *agentes administrativos*, em regra, os **dirigentes, chefias e lideranças** situados no estrato *tático-operacional*, como, por exemplo, diretores de departamentos, chefes de setor e líderes de equipe. Estão incumbidos da missão de executar a estratégia definida.

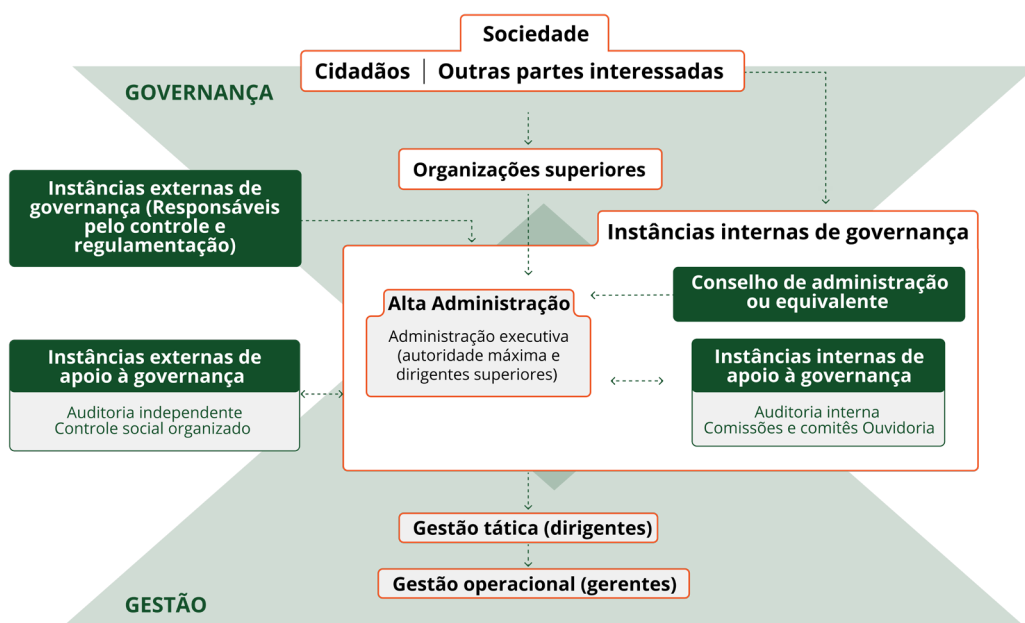
Há, também, os atores que atuam como *instâncias de apoio* com a missão principal assessorar, principalmente a alta administração, na implementação da governança e no monitoramento do desempenho da gestão. Em muitas organizações, esse apoio é feito, fragmentariamente, conforme o assunto, por diferentes unidades, como assessoria jurídica, ouvidoria, auditoria interna etc. Ainda que se mantenha a sinergia com essas unidades, é recomendável que a organização constitua um **comitê, comissão ou grupo**, atribuindo-lhe o papel precípua de apoiar a governança.

Essas “caixas” no organograma, por óbvio, não são estanques, podendo variar conforme as peculiaridades de cada organização. Assim, por exemplo, um diretor de departamento poderá se situar, eventualmente, na instância de governança – ou em ambas (governança e gestão); uma determinada unidade poderá figurar como unidade no espectro da gestão e, ao mesmo tempo, por possuir conhecimentos especializados sobre determinado assunto, atuar como instância de apoio à governança, entre outros arranjos possíveis.

Vimos quem são os atores no *ambiente interno*. Mas, é bom frisar, existem também os atores que atuam no *ambiente externo* e que também promovem a governança das organizações públicas. Estamos falando daqueles órgãos autônomos e independentes responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação. Por exemplo: Câmara de Vereadores, Ministério Público, Tribunal de Contas, entre outros. Também os conselhos municipais de políticas públicas, nas suas esferas de competência, podem ser considerados instâncias de governança, a saber, o de Educação, o de Saúde, o de Assistência Social⁵.

A figura abaixo, elaborada pelo TCU, facilita a compreensão do que se falou até aqui sobre as instâncias que compõem o modelo:

Figura 8 - Representação visual de um modelo de governança



Fonte: Referencial do TCU⁶.

**Refletindo:
a governança
deve caber na
organização**

Não é incomum situações em que não sabemos muito bem quem é o responsável por decidir algo, resolver um problema ou fazer uma melhoria. Quem faz o trabalho operacional tende a pensar “isso é problema da minha chefia”; o superior imediato pensa “isso compete ao secretário e ao prefeito”; a alta administração, por sua vez, pensa “quem executa é quem resolve esse problema”.

Todos notam que tem um elefante na sala, mas é comum protelar a conversa (geralmente para evitar conflito ou mais trabalho).

O silêncio acaba quando algo mais grave acontece. Aí os atores vão discutir papéis e responsabilidades. Só que, infelizmente, com esse ambiente, a conversa tende a não funcionar muito bem, porque todos vão para a mesa com o viés de “aquilo que aconteceu não foi culpa minha, a responsabilidade era do fulano”.

Ter um **modelo de governança claro** é uma das **definições mais importantes** para qualquer organização.

Quem são os atores da alta administração? Quem são os atores da gestão? Quem são os atores de apoio? Quais as responsabilidades de cada um desses?

Quais os seus deveres de comunicação (de um para com o outro)? Quais competências da alta administração podem ser delegadas aos atores da gestão? Existe ato delegando essa competência? Quais decisões são consideradas mais críticas e precisariam ser submetidas à alta administração? Esses são apenas alguns exemplos de questões que devem estar em pauta.

Sim, muito provavelmente dará trabalho. Mas, deixar isso para depois que o problema estourar pode tornar a conversa bem mais difícil.



4.1.5 Quais os atores e seus papéis no modelo de governança?

Identificadas as instâncias e os atores, precisamos entender melhor qual são os papéis de cada um deles no modelo.

Para isso, usaremos um exemplo.

Vamos supor que, com o advento da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, o Município de Licalópolis (do caso fictício da pág. 15) se viu premido a implementar o *plano anual de contratações* (que é um instrumento de governança que será visto no tópico 4.4).

À alta administração, como instância de governança, caberá, primeiramente, a decisão estratégica de **implementar** o plano anual de contratações, editando a regulamentação necessária; definindo competências e atribuições; e, depois de implementado, deverá monitorar se o plano está sendo executado⁷.

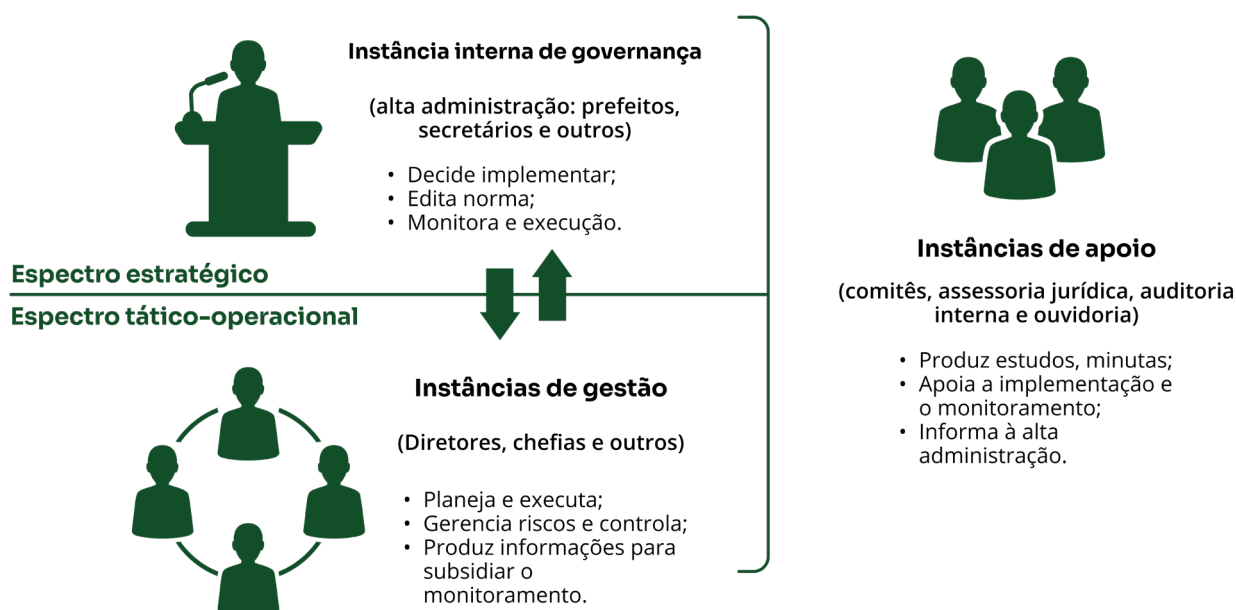
Vamos concordar que, muito provavelmente, a alta administração não conseguirá fazer isso sozinha.

É nesse ponto que as instâncias de apoio entram em jogo. Como se disse, é recomendável a criação de *comitês*. Esses comitês podem se desdobrar conforme a especialidade e o campo temático (p.ex.: comitê central, comitê temático, subcomitê).

No caso de Licalópolis, ao comitê central de governança, por meio do comitê temático de contratações, caberá, por exemplo, estudar a implementação do plano; propor minutas de normatização; apoiar a implementação; acompanhar a execução (depois de implementado); informar à alta administração, especialmente sobre descumprimentos; sugerir intervenções necessárias etc.

Aos atores da gestão, por sua vez, caberá o desafio de planejar e executar os procedimentos estabelecidos na norma (por exemplo, encaminhar e compilar documentos de formalização de demandas); e, depois de aprovado o plano, estabelecer controles para que seja efetivamente cumprido, mantendo informações gerenciais que permitam o monitoramento por parte das instâncias de governança.

Figura 9 - Instâncias internas e seus papéis (no exemplo)



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, agentes externos de governança, como o Tribunal de Contas, poderão intervir, por exemplo, na hipótese de constatação de reiteradas contratações não contempladas no plano anual e com indícios de fracionamento de despesas. Essa **atuação exógena**, ao descortinar falhas no funcionamento do modelo de governança, induziria, muito provavelmente, **aprimoramentos endógenos** no monitoramento do plano.

Para auxiliar na compreensão, o quadro abaixo busca ilustrar a lógica do modelo a partir de exemplos de competências dos atores internos e externos:

Quadro 4 – Instâncias, atores e exemplos de competências

ESPECTRO	ESPECTRO	ESTRUTURAS RESPONSÁVEIS	EX. DE COMPETÊNCIAS	ESTRUTURAS DE APOIO À GOVERNANÇA	EX. DE COMPETÊNCIAS
Estratégico	Governança	Alta administração (prefeito, os secretários municipais e dirigentes superiores).	- Emitir diretrizes estratégicas; - patrocinar iniciativas de aprimoramento institucional; - acompanhar os resultados e o desempenho global; - promover a prestação de contas e a transparência.	Comitê central de governança. Comitês temáticos (ex. contratações, pessoas, TI etc.).	Apoiar a alta administração e os atores da gestão no que se refere: - Elaborar minutas de normativas; - implementar processos e estruturas; - ao acompanhamento do desempenho da gestão, produzindo informações sobre atingimento de metas e indicadores; - na proposição de melhorias, padronizações e outras iniciativas; - ao monitoramento sobre o andamento da gestão de risco; - ao exame da conformidade de atos de gestão mais críticos.
Tático-operacional	Gestão	Administração executivo-operacional (diretores de departamento, chefes setor, líderes de equipes etc.).	- Planejar como serão concretizadas as diretrizes; - executar os processos de trabalho; - controlar a execução, acompanhando o cumprimento de metas e indicadores; - fazer o gerenciamento de riscos.	Subcomitês (p.ex.: de planejamento de contratações). Outras unidades de apoio (assessoria jurídica superior, auditoria interna, ouvidoria).	
Externo	Governança	Órgãos autônomos (poder legislativo, tribunal de contas, poder judiciário etc.).	Atuar na fiscalização, controle e regulação, conforme suas competências constitucionais.	Órgãos autônomos e sociedade (ministério público, defensoria pública, órgãos policiais, associações etc.).	Apoiar a atuação das instâncias externas, por meio de ajuizamento de ações, inquéritos e outras formas de atuação.

Fonte: Elaboração própria.

4.1.6 Como normatizar o modelo de governança?

O ideal é que essa política seja instituída por uma lei ou ato normativo e, como se disse, abranja a organização como um todo (e não apenas a área de contratações).

Por exemplo, vejamos como o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança para a Administração Federal, dispõe sobre *diretrizes, estruturas e processos*:

Quadro 5 - Exemplos extraídos do Decreto nº 9.203/2017

DIRETRIZES (PARA ONDE?)	ESTRUTURAS (QUEM?)	PROCESSOS (COMO?)
• Direcionar ações para geração de resultados, com soluções inovadoras e tempestivas; • promover simplificação e modernização da gestão pública; • monitorar o desempenho; • promover elevação de comportamentos; • implementar controles internos e gestão de riscos. (art. 4º)	Institui o Comitê Interministerial de Governança – GIC, órgão que assessorará o Presidente da República na condução da política de governança. Compete ao GIC, dentre outras: • Propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais; • aprovar manuais e guias; • incentivar e monitorar a adoção das melhores práticas de governança. (arts. 7º, 8º e 9º)	• Definição de reunião ordinária trimestral e quóruns específicos para as deliberações; • previsão de possibilidade de instituição de grupos de trabalho com objetivos específicos; • determinações sobre pauta, comunicação e disponibilização de atas de reunião. (arts. 8º-B, 10-A e 11-A)

Fonte: Elaboração própria.

É recomendável que a normativa contemple, pelo menos, três eixos: *diretrizes, estruturas e processos*. O quadro abaixo busca sintetizar:

Quadro 6 – Exemplos de conteúdo para norma instituidora de política de governança

EIXOS	EXEMPLOS DE CONTEÚDO
<i>Diretrizes</i>	• Implementar arranjos organizacionais visando melhoria do desempenho da organização; • capacitar os membros da organização para entregas sistemáticas e sustentáveis; • direcionar ações voltadas à geração de valor institucional visível interna e externamente; • remover de controles desnecessários; • fortalecer a transparência, controle e gestão de riscos; • promover a elevação de comportamentos.
<i>Estruturas</i>	• Definição dos órgãos/unidades responsáveis pela governança interna e respectivas competências; • definição dos órgãos/unidades responsáveis pela gestão e respectivas competências; • definição dos órgãos/unidades responsáveis pelo apoio à governança e gestão e respectivas competências; • instituição de comitê central.

EIXOS	EXEMPLOS DE CONTEÚDO
<i>Processos</i>	- Definição da periodicidade das reuniões dos comitês (central e temático), organização de pauta e disponibilização das atas; - definição de fluxos de comunicação com a alta administração; - definição de encaminhamento obrigatório de atos ou processos específicos para manifestação técnica do comitê.

Fonte: Elaboração própria.

Esse trabalho pode ser simplificado. Existem minutas prontas de ato normativo voltado à instituição de política de governança no âmbito municipal.

Simplificando: dicas para montar norma local de política de governança

Uma normativa que expõe com clareza as instâncias e suas responsabilidades e pode servir de referência para a construção de uma norma local é a Resolução nº 2/2019, que estabelece a política e o sistema de governança institucional do TJDF [CLIQUE AQUI](#) . Um outro formato de normativa pode ser encontrado no material produzido por Rede Governança Brasil [CLIQUE AQUI](#) .

Mas, antes de normatizar, os atores envolvidos devem: 1º) entender a **lógica** do modelo; e 2º) promover uma **discussão franca** sobre como adaptá-lo à luz das necessidades e possibilidades da organização. Vale exortar: **modelo bom é modelo que funciona!** Governança que não gera resultados degenera-se em burocracia estéril.

4.1.7 Que outros aspectos observar ao estabelecer o modelo de governança?

A discussão sobre o modelo de governança pode ser um momento muito oportuno para que se reflita sobre outros aspectos relacionados à estrutura de contratações.

Os estudos que seriam feitos para subsidiar a definição do modelo poderia se desdobrar em outras frentes para:

- avaliar as estruturas que compõem a área de contratações e as normativas que regulamentam as suas adequadas atribuições;
- diagnosticar a situação de materiais e pessoas na área de contratações;
- estabelecer em normativos internos, as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação;

- instituir política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente;
- promover a segregação de funções;
- observar a necessidade de se evitar atividades de cogestão (sombreamentos ou sobreposições de atividades) por parte da unidade de auditoria interna⁸.

Dentre os pontos mencionados acima, dois merecem atenção especial: **delegação de competências e segregação de funções**.

Vejamos.

A discussão sobre o modelo de governança será uma boa oportunidade para a sua organização ver (ou rever) a política de *delegação de competências*⁹.

Um modelo de governança funcional e efetivo pressupõe avaliação e monitoramento contínuos da gestão por parte da alta administração, o que, muitas vezes, somente é exequível com delegação de competências¹⁰.

As organizações estão cada vez mais complexas e departamentalizadas. Com esse fenômeno, torna-se cada vez mais difícil, mesmo em organizações menores, que a autoridade máxima consiga desempenhar algumas competências com o grau de assertividade técnica que a lei exige. Veja, por exemplo, o ato de homologação de um processo licitatório, o qual, como asseverado reiteradamente pelo TCU, “não é mera formalidade, funcionando como revisão da regularidade de todo procedimento” (Acórdão TCU nº 3.294/2014-Plenário)¹¹.

A *delegação de competência* é uma ferramenta largamente utilizada¹², que pode fortalecer a juridicidade e a racionalidade administrativa, especialmente quando o exercício da competência exigir conhecimentos técnicos especializados¹³.

Um outro aspecto importante são as perspectivas de *segregação de funções*¹⁴ e *balanceamento de poder*¹⁵.

A Lei nº 14.133/2021 (7º, §1º) enfatizou que se deve evitar que um mesmo agente atue, simultaneamente, em etapas diferentes do macroprocesso, em funções mais suscetíveis a risco¹⁶. Por exemplo: não é desejável que o mesmo agente processe o certame regulado por edital que elaborou; que o mesmo agente determine o pagamento a partir de ateste que emitiu, entre outras situações¹⁷.

Contudo, essa perspectiva não deve se restringir ao macroprocesso de contratações, devendo, na medida do possível, orientar o modelo de governança como um todo.

Assim, por exemplo, não é apropriado, que unidades que atuam, como *instância de apoio* à alta administração no monitoramento e controle (como é o caso da auditoria interna) sejam alocados em *atividades executórias* próprias dos atores da gestão.

Também não é desejável que *decisões críticas* para a organização fiquem entregues à avaliação de um único agente. Convém que se identifique essas decisões e se as submeta a arranjos institucionais especiais, que garantam *balanceamento de poder* (por exemplo, exigência de aprovação conjunta com agente de outra alçada).

4.1.8 Quais os prováveis ganhos em se estabelecer o modelo de governança?

Dentre muitos, vamos destacar três:

- 1) maior clareza sobre as responsabilidades de cada um dos atores;
- 2) maior capacidade de implementar melhorias e monitorar resultados;
- 3) decisões juridicamente mais seguras e tecnicamente mais consistentes.



Resumindo o modelo de governança em cinco pontos

- 1) é a representação de **como funciona (ou deveria funcionar)** a governança da organização: como, por quem e com qual finalidade as atividades de avaliar, direcionar e monitorar a gestão serão realizadas;
- 2) é recomendável que lei ou ato normativo institua política de governança, definindo as **diretrizes** (para onde ir); **estruturas** (quais os atores e seus papéis); e **processos** (como ir) que consubstanciam o modelo;
- 3) as três instâncias internas que operam nos municípios são: *(i)* a alta administração (prefeito e secretários municipais), situada no espectro estratégico, como **principal instância de governança**; *(ii)* as unidades administrativas (departamentos, setores e outros) e seus dirigentes e chefias, como **instâncias de gestão**; e *(iii)* as estruturas como comitês, assessoria jurídica, auditoria interna e ouvidoria, como **instâncias de apoio**;
- 4) é recomendável que a política de governança abranja a organização **como um todo** e não apenas a governança das contratações;
- 5) é oportuno que se avalie a adequação das estruturas que compõem a área de contratações, em especial a observância do princípio da **segregação de funções** e a normatização de **delegação de competências**.



Prática 2

Promover a integridade na
área de contratações

4.2 PRÁTICA 2 – PROMOVER A INTEGRIDADE NA ÁREA DE CONTRATAÇÕES

4.2.1 O que é integridade?

Os cidadãos esperam que agentes públicos ajam de acordo com os padrões éticos, valores e expectativas da sociedade¹⁸.

Quando essa confiabilidade é abalada, compromete-se a legitimidade da organização, gerando-se danos de diversas ordens, especialmente reputacionais, que são dificilmente reversíveis.

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), todos os anos, no mundo, **US\$1 trilhão é pago em subornos** e cerca de **US\$ 2.6 trilhões são roubados** anualmente devido a atos de corrupção, o que representa mais de 5% do PIB mundial¹⁹.

Integridade pública significa alinhamento, aderência, adequação entre os comportamentos dos agentes de uma organização pública e os valores, princípios e normas que a regem, especialmente para a proteção do interesse público em relação ao interesse privado.

Simplificando: compliance ou integridade?

Embora muitas vezes tratadas como sinônimos, a expressão *compliance*, dentre diferentes acepções, seria utilizada para fazer referência aos arranjos organizacionais voltados à conformidade com leis e normas; já a expressão *integridade* daria maior enfoque à promoção de cultura organizacional baseada na ética e à prevenção de fraudes e corrupção, sendo esta (integridade) a expressão **mais utilizada** pela legislação (notadamente, pela Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos).



Fonte: Getty Images/iStockphoto.

No Brasil, a consolidação da integridade teria ocorrido em **quatro momentos**: o primeiro, com a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, induzindo **empresas privadas** a instituir mecanismos e procedimentos de integridade; a segunda, com a Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais, tornando-a obrigatória para **empresas estatais**; a terceira, com o Decreto nº 9.203/2017 – Política de Governança da Administração

Federal, que tornou obrigatória a instituição de programas de integridade na **administração direta, autárquica e fundacional**²⁰. E, por fim, a quarta, com a edição do Decreto nº 11.529/2023, que instituiu o sistema de integridade, transparência e acesso à informação da Administração Pública Federal.

4.2.2 No que consiste a promoção da integridade?

Num esforço organizacional para implementar arranjos direcionados a manter o alinhamento ao interesse público, prevenindo, detectando e punindo comportamentos não aderentes²¹.

4.2.3 O que é preciso fazer para promover a integridade?

A promoção da integridade envolverá ações como²²:

- instituir uma política que contemple a implementação de um **programa de integridade**; adotar **códigos de conduta e de tratamento da ética** para servidores e alta administração e comissão de ética;
- promover **eventos** periódicos para capacitação e discussões de dilemas morais e de questões éticas;
- disponibilizar **canais de fácil acesso** para realização da denúncia, que contem com regras claras para a proteção dos denunciantes e com fluxo claro de encaminhamento e posterior apuração;
- garantir meios institucionais para que, com independência, sejam possíveis **medidas de controle e disciplinares**;
- **monitorar a execução**, compilando casos de quebra de integridade, analisando principais tendências e causas das recomendações de auditoria e das sanções aplicadas, de modo a propor alterações em políticas, procedimentos, treinamentos ou controles.

4.2.4 Por onde começar a promoção da integridade?

O primeiro passo é avaliar o **contexto** da organização. Isso significa compreender as necessidades, o porte, a maturidade organizacional, o histórico de ocorrências de desvios, as medidas eventualmente já adotadas etc.

A partir do contexto, será possível formular uma *política de integridade* que seja condizente com a realidade da organização.

Essa política, provavelmente, deverá contemplar a criação de um *programa de integridade* – a parte mais importante de uma *política de integridade*.

4.2.5 O que é programa de integridade?

O *programa de integridade* é o conjunto estruturado de ações institucionais voltadas à prevenção,

detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

Esse programa é operacionalizado por um *plano de integridade*, que é o documento por meio do qual se estabelece um planejamento, um cronograma, para executar as ações do programa.

4.2.6 Como normatizar a política de integridade?

Pode ser instituída por meio de lei ou ato normativo. É razoável que contemple, pelo menos, três conteúdos:

- 1) *objetivos da política*: como, por exemplo, fomentar uma cultura de valorização da integridade, orientando comportamentos de agentes públicos e privados; fortalecer o combate à corrupção; fortalecer a transparência e o controle social etc.;
- 2) *estruturas*: definição das instâncias responsáveis e seus papéis;
- 3) *diretrizes para o programa de integridade*: alguns referenciais que deverão balizar a implementação e monitoramento do programa.

É desejável que a política de integridade abranja a **organização como um todo (incluindo, neste conceito de “todo”, a sua relação com os demais atores da sociedade)** e não apenas para a área de contratações. Ainda assim, como se verá adiante, existem ações que podem ser aplicadas especificamente para a área de contratações, a despeito de uma política de abrangência organizacional mais ampla.

Simplificando: dicas para montar norma local de política de integridade

Há muitas normas disponíveis na internet que podem auxiliar na construção de uma norma local.

Por exemplo, o Decreto nº 20.969/2021, do Município de Porto Alegre, trata de objetivos (art. 2º), etapas do programa (art. 3º) e dispõe sobre o plano de implementação (arts. 4º a 8º), estabelecendo que sua elaboração será feita por grupo setorial de cada órgão ou entidade, sob coordenação da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (arts. 6º a 8º). Também é criado um comitê para acompanhamento da execução do programa (art. 9º).

[CLIQUE AQUI](#) 

Simplificando: dicas para montar norma local de política de integridade

Muito semelhante é o Decreto nº 5.438/2022, Município de Manaus. Este último, contudo, vai além ao normatizar aspectos atinentes ao conteúdo do plano de integridade, como elaboração do código de ética, comunicação, treinamento e canal de denúncias (arts. 15 a 22). As responsabilidades do órgão central (no caso, a Controladoria-Geral do Município) e das unidades setoriais estão claramente definidas em rol (arts. 32 e 33). Por fim, é criado comitê para acompanhamento da execução em nível de governança (arts. 34 e 35).

[CLIQUE AQUI](#) 



Fonte: Freepik.

4.2.7 Quais os atores e seus papéis na promoção da integridade?

Um arranjo comumente adotado é o de estabelecer a responsabilidade de elaboração, aprovação e execução do plano às próprias unidades (secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas), mas sob o acompanhamento de um órgão central (papel que, normalmente, é exercido pela controladoria).

Em municípios menores, talvez seja apropriado que a norma preveja que uma secretaria (por exemplo, secretaria da administração) fique responsável pela elaboração do plano para toda a organização, com a coordenação e acompanhamento técnico da unidade de controle interno (sendo recomendável, contudo, que, dentro do possível, seja observada a segregação de funções no desempenho dos papéis de coordenação/acompanhamento e auditoria interna).

A alta administração, por sua vez, deve instituir a política de integridade, aprovar o plano e monitorar a sua execução. Para isso, é recomendável contar com o apoio de comitê de governança ou outro comitê constituído especificamente para esse fim.

4.2.8 Como implementar o programa de integridade?

Como pressuposto, é preciso ter clareza de que existem quatro fatores essenciais (eixos estruturantes)²³ para a funcionalidade de um programa de integridade:

- comprometimento e apoio da alta administração;

- existência de unidade responsável pela implementação do programa;
- gestão de riscos associados ao tema integridade; e
- monitoramento contínuo dos atributos do programa.

Bem compreendidos esses pressupostos (principalmente, pela alta administração), o primeiro passo será a *designação de uma unidade* para a gestão da integridade e para a elaboração de um *plano*, peça que descreverá *ações específicas de curto e médio prazos*²⁴.

O plano deve contemplar, essencialmente:

- caracterização da organização, identificando as instâncias de governança (quem somos);
- identificação e classificação dos riscos de integridade (quais nossas vulnerabilidades);
- medidas para tratamento dos riscos e promoção da integridade (o que podemos fazer);
- responsáveis por agir (quem deve fazer).

Também é oportuno que o plano contemple como será o monitoramento, a avaliação e a atualização periódica da peça (se está dando resultados e se o rumo está certo).

O infográfico a seguir por exemplo, enfatizar aos licitantes, produzido pela CGU, busca sintetizar em três passos esse processo:

Figura 10 - Três passos para implementar programa de integridade



Fonte: Portal da CGU²⁵.

4.2.9 Como elaborar o plano de integridade?

Trabalhar a **integridade é um processo incremental. O importante é trilhar essa caminhada em partes**²⁶.

É, portanto, razoável que se comece com um plano bem singelo, adaptado ao porte da organização, identificando e tratando poucos riscos (os mais intoleráveis). **Ter um plano é melhor do que não ter.**

Com a constância, naturalmente, esse produto irá se aprimorar. Isso baseado em premissa fundamental de gestão de que estruturas, processos e desempenho podem ser continuamente aperfeiçoados em favor do interesse público.

Vimos que, simplificada, o plano deve conter: (i) a caracterização da organização; (ii) a identificação das vulnerabilidades; (iii) as ações para promover a integridade e mitigar riscos; e (iv) quem deve executar o que – e que, além disso, esclareça como será feito o monitoramento.

A boa notícia é que existem guias e manuais que oferecem um **passo a passo** de como fazer.

Simplificando: passo a passo de como trabalhar a integridade

Guias e manuais oferecem um passo a passo de como implementar o programa de integridade. Por exemplo, os materiais produzidos pela CGU [CLIQUE AQUI](#)²⁷ e pelo Estado de Pernambuco [CLIQUE AQUI](#) :

Figura 11 - Três passos para implementar programa de integridade



Fonte: Capas dos materiais da CGU e Estado de Pernambuco.

Constitua um grupo ou comitê para estudar a matéria, fixe um prazo para apresentação de um plano e mãos à obra!

Para que você não fique com a impressão de que é algo muito complexo, a seguir uma mostra do que deve conter um *plano*. São exemplos de medidas de *integridade* e prazos para a sua execução:

Quadro 7 - Exemplos de medidas inseríveis em plano de integridade

TEMA	UNIDADE RESPONSÁVEL	MEDIDAS PREVISTAS	PRAZO
Ética	Secretaria XXX / Comissão de Ética	Discutir, elaborar e aprovar código de ética e conduta	4º trimestre de 2024
	Secretaria XXX / Comissão de Ética	Realizar eventos para divulgar o conteúdo do código de ética e conduta	3º trimestre de 2025
Conflito de interesses	Gabinete / Secretarias XXXX / Departamento de Tecnologia da Informação	Instituir a rotina de divulgação da agenda de compromissos públicos de prefeito e secretários na internet	1º trimestre de 2024
	Secretaria XXX / Departamento XXX / Assessoria Jurídica	Definir em norma interna condutas consideradas inadequadas para agentes que atuam no macroprocesso de contratações	4º trimestre de 2024
	Secretaria XXX	Realizar capacitações sobre integridade na área de contratações	Ação continuada (mínimo 1/ano)
Ouvidoria e correição	Secretaria XXX / Setor de Ouvidoria / Comissão de Processos Administrativos / Assessoria Jurídica	Remodelar o fluxo do canal de denúncias e dos processos correcionais	1º trimestre de 2025
	Secretaria XXX / Setor de Ouvidoria / Assessoria Jurídica	Normatizar critérios de admissibilidade de denúncias	1º trimestre de 2025
	Secretaria XXX / Setor de Ouvidoria / Comissão de Processos Administrativos	Monitorar, periodicamente, a partir de relatório geral, o andamento de denúncias e processos correcionais	Ação continuada (mínimo 1/trimestre)

TEMA	UNIDADE RESPONSÁVEL	MEDIDAS PREVISTAS	PRAZO
Nepotismo	Secretaria XXX e Assessoria Jurídica	Remodelar o fluxo do canal de denúncias e dos processos correcionais	4º trimestre de 2024
	Secretaria XXX e Departamento Pessoal	Elaborar e inserir no formulário de nomeação declaração sobre a existência de vínculos familiares entre agentes públicos e entre estes e agentes privados que mantenha relação com a organização	4º trimestre de 2024
Processos de trabalho	Secretaria XXX e Departamento de Licitações e Contratos	Instituir <i>checklists</i> de integridade no macroprocesso de contratações.	4º trimestre de 2024
Transparência	Secretaria XXX e Departamento de Tecnologia da Informação	Aprimorar a transparência ativa do portal da organização.	3º trimestre de 2025
Controle	Secretaria XXX e Controladoria	Inserir no escopo de auditorias internas a verificação do cumprimento do programa de integridade	Ação continuada (mínimo 1/ano)

Fonte: Elaboração própria.

É desejável que as medidas sejam concebidas a partir de prévio *mapeamento* dos principais *riscos à integridade*. Existem várias situações que, independentemente da organização, podem ser consideradas como oferecedoras de risco. Alguns exemplos:

- abuso de posição ou poder em favor de interesses privados;
- conflito de interesses;
- exercer pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público/privado;
- nepotismo;
- solicitação ou recebimento de propina/pagamento indevido;
- utilização de verbas e fundos públicos em favor de interesses privados;
- entre outras que devem ser identificadas conforme as particularidades culturais, sociais, políticas e econômicas que caracterizam cada realidade local.

Mapeamento mais completo está disponível no quadro a seguir, extraído do plano de integridade da CGU²⁸, o qual expõe descreve fontes de riscos e situações:

Figura 12 - Fontes e subcategorias de risco identificadas pela CGU

FONTES DE RISCO	
FONTE DE RISCO	DESCRIÇÃO
Processos	Decorrente de diretrizes estratégicas e da formalização/modelagem de processos, incluídos os métodos, procedimentos e regulamentações de planejamento, execução, controle e monitoramento. Os mecanismos de comunicação e o repositório de conhecimento também se enquadra nesta fonte
Pessoas	Decorrente de operações humanas, onde são requeridas condutas apropriadas, competências, conhecimento e habilidades
Externa	Decorrente do ambiente externo à organização como desastres naturais, conjuntura político-econômica, imprevisibilidades de fornecedores
Infraestrutura	Decorrente de recursos de infraestrutura física ou lógica (sistemas de TI) da organização. Disponibilidade de bens, serviços, recursos humanos e financeiros e do funcionamento de sistemas de informações
Recursos humanos ou financeiros	Decorrente da disponibilidade de recursos humanos ou financeiros
SUBCATEGORIAS DE RISCOS À INTEGRIDADE	
Conduta profissional inadequada	Deixar de realizar as atribuições conferidas com profissionalismo, honestidade, imparcialidade, responsabilidade, seriedade, eficiência, qualidade e/ou urbanidade
Ameaças à imparcialidade e à autonomia técnica	Ser influenciado e agir de maneira parcial por pressões internas ou externas indevidas, normalmente ocorridas entre pares, por abuso de poder, por tráfico de influência ou constrangimento legal
Uso indevido de autoridade	Agente público, servidor ou não, abusar do poder que lhe tenha sido atribuído no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ainda que fora do cargo, com ou sem satisfação pessoal (Lei n. 13.869, de 5/9/2019)
Nepotismo	Nomear, contratar ou favorecer de qualquer forma familiar de Ministro de Estado ou ocupante de cargo em comissão ou função de confiança para exercício de cargo em Comissão, função de confiança ou para a prestação de serviços no âmbito da CGU
Conflito de interesses	Situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública (art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.813/13). As seguintes situações são apresentadas na citada Lei: ▪ exercício de atividades incompatíveis com as atribuições do cargo; ▪ intermediação indevida de interesses privados; ▪ concessão de favores e privilégios ilegais à pessoa jurídica; ▪ recebimento de presentes/vantagens; ▪ inobservância da quarentena.
Uso indevido ou manipulação de dados/informações	Fornecer, divulgar, fazer uso de dados e/ou informações de que têm acesso em razão das atividades exercidas, de forma não autorizada ou de forma indevida. Isso se aplica ao meio eletrônico ou impresso, tal como restringir ou retardar a publicidade ou o acesso, quando autorizado a fazê-lo.

SUBCATEGORIAS DE RISCOS À INTEGRIDADE

Desvio de pessoal ou de recursos materiais

Utilizar ou apropriar-se de qualquer recurso, materiais, veículos, máquinas, equipamentos ou de qualquer outro bem público ou privado em razão de sua atividade, para o uso ou aproveitamento pessoal. Da mesma forma, destinar servidores e outros agentes públicos para finalidades particulares ou para atividades que não correspondam à função ou atribuição exercida em seu cargo.

Corrupção, fraude, emprego irregular de verbas públicas

Cometer ou omitir-se em atos de improbidade administrativa pública, presentes em tratados, acordos nacionais e internacionais, que representem um potencial desvio/instituição de sociedades e que demandem custos significativos para recuperação de ativos e para retorno da credibilidade

Fonte: Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União – CGU²⁹.

Elaborar um programa de integridade pode ser menos complexo do que se imagina. Não é preciso começar do zero. Existem dezenas de experiências institucionais que estão acessíveis no portal da CGU³⁰. Lá são disponibilizados links de planos de integridade elaborados por órgãos e entidades federais

[CLIQUE AQUI](#) 

Embora moldados para realidades diferentes das vivenciadas pelos municípios, boa parte dos conteúdos desses planos está ancorada numa realidade que é comum à administração pública brasileira, o que os torna construtos facilmente customizáveis para organizações de variados portes. O principal desafio aqui é, justamente, fazer a ressignificação do material consultado para a realidade local. É um processo que exige algum esforço e comprometimento. Caso essa transposição de conteúdos não seja cuidadosamente realizada, corre-se o risco de se ter um referencial não aderente à realidade; portanto, de pouca ou nenhuma utilidade (que antes gera mais custos do que benefícios). Reitere-se, atentar para a integridade é um imperativo, e deve ser bem-feito, e não somente “*para inglês ver*”. Os tribunais de contas poderão, eventualmente, verificar a sua existência e o real funcionamento, mas a implementação destes programas deve interessar, antes, pelos resultados que pode oferecer e não pelo receio do controle.

4.2.10 Como promover a integridade na área de contratações?

A Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos sinaliza para a integridade em vários momentos. Por exemplo, diz que a alta administração deve “promover um ambiente íntegro e confiável” (art. 11, parágrafo único), veda nomeações que possam caracterizar nepotismo (art. 7º, III) e estabelece uma série de vedações para agentes que atuam na área de contratações (art. 9º).

Assim, independentemente da instituição formal de uma política de integridade para a organização como um todo (que, por implicar maior esforço organizacional, pode ser considerada inoportuna em organizações muito pequenas), parece altamente recomendável que a alta administração promova iniciativas de integridade, existindo **ações simples** que podem ser feitas, pontualmente, para a área de contratações.

São ações que exigem baixo (ou um menor) esforço organizacional, mas significam avanços na promoção da integridade. Vejamos alguns exemplos³¹:

- incluir **questões relacionadas à integridade** nas listas de verificações ou *checklists* utilizados nas três etapas do macroprocesso (planejamento, seleção e execução);
- estabelecer norma ou rotina voltada à verificação de inexistência de **evento adverso no histórico**

funcional, antes da designação de lideranças e servidores pelo menos em funções críticas do macroprocesso;

- instituir normas e rotinas que assegurem a **ciência e compreensão** pelos agentes que atuam no macroprocesso de quais são as condutas vedadas (o que pode ser feito, por exemplo, com a edição de **código de conduta** e a institucionalização de uma política **de ética**; e, além deste, com a assinatura de termos de ciência pelo agente, por ocasião de sua alocação em algumas das unidades responsáveis pelo macroprocesso);
- realizar **capacitações** ou, ao menos, **reuniões** para sensibilizar os servidores sobre a importância da integridade nas contratações e esclarecer o conteúdo do código de ética e conduta (se houver), sendo uma ótima oportunidade para que se tire dúvidas sobre situações potencialmente caracterizadoras de conflito de interesse. Estas capacitações podem ser demandadas junto às instituições de ensino superior, ou ao próprio Tribunal de Contas, os quais por certo buscarão corresponder nos limites das suas possibilidades;
- deixar claro aos agentes que atuam no macroprocesso a **obrigação de registrar** situações de conflitos de interesse;
- criar rotinas que assinalem os **deveres dos atores** de observar a integridade (por exemplo, enfatizar aos licitantes, nas sessões, a obrigação de formularem propostas compatíveis com o mercado, a despeito de erro da Administração na estimativa do preço de referência³²);
- instituir **canais para denúncias** e fluxos de comunicação que permitam, com a adequação e celeridade necessárias, a **identificação e o tratamento** de situações relacionadas à integridade nas contratações e que tenham regras claras para a proteção dos denunciante, inclusive permitindo a realização de **denúncias anônimas**;
- **apoiar e capacitar** os principais atores do sistema de integridade, como ouvidoria, comissão de ética, corregedoria, auditoria interna, com especial atenção à integridade nas contratações.

Para exemplificar como aplicar algumas dessas iniciativas, segue abaixo uma *mostra* dos checklists de integridade em contratações³³ que foram elaborados pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC):

Figura 13 - Checklist para fase de execução do contrato

PERGUNTA - FATOR DE RISCO	RESPOSTA	NÍVEL DE RISCO
1. Os beneficiários finais são todos identificados?	Sim	Baixo
2. Há mídia adversa em relação à contratada?	Sim	Alto
3. Algum dos sócios e PEP, relacionado a PEP ou agente do órgão que realiza a contratação?	Sim	Alto
4. Existem processos administrativos ou judiciais em curso contra a contratada que tratam de violações de integridade?	Sim	Alto

PERGUNTA - FATOR DE RISCO	RESPOSTA	NÍVEL DE RISCO
5. A contratada possui programa de integridade implementado?	Sim	Baixo
6. A empresa já consta ou constou em alguma lista restritiva nos últimos 5 anos?	Sim	Alto
7. Houve doação de algum dos sócios ou acionistas para a campanha eleitoral do atual incumbente?	Sim	Alto
8. Houve mudanças recentes no CNAE?	Sim	Alto
9. A empresa possui certificação na ISO 37001 ou Selo Pró-Ética?	Sim	Atenuante
10. A empresa possui experiência prévia negativa com o órgão?	Sim	Alto

Fonte: Estudo técnico do UNODOC³⁴.

A incorporação de artefatos como esse seria uma iniciativa de integridade facilmente implantável, bastando que autoridade competente, por ato normativo, determinasse sua adoção no processo de trabalho correspondente.

O UNODOC também elaborou cartilha com orientações de como identificar contratações de risco³⁵. Dentre essas, estariam contratações que envolvam:

- objetos mais propensos a desvios (como material hospitalar, consultorias, serviços de TI, resíduos e coleta de lixo);
- dispersão geográfica na execução;
- montante mais alto a ser faturado no início do contrato;
- frequência e duração da contratação;
- possibilidade de subcontratação;
- caracterização como bens de luxo.

Outro material que pode ser utilizado, especialmente para a sensibilização dos servidores, é a cartilha *Integridade nas contratações públicas*, produzida pelo TJDF [CLIQUE AQUI](#) . Vários aspectos do tema, como segregação de funções, conflito de interesse, punições etc., são abordados com linguagem clara e acessível. Para uma mostra do conteúdo, segue abaixo alguns **exemplos de situações** que a cartilha arrola como *denotadoras de falta de integridade* em contratações³⁶:

- quando um servidor da área de planejamento das contratações disponibiliza antecipadamente a parente ou amigo, em detrimento dos demais concorrentes, o inteiro teor de um edital para

comprar determinado tipo de mesas e cadeiras. Dessa forma, o beneficiado pela informação entra no processo licitatório com vantagem sobre os outros concorrentes;

- se um servidor que define as especificações a serem registradas no edital descrever exatamente as características de bem ou serviço comercializado por parente ou amigo. Essa ação prejudica a competitividade do processo de compras, porque beneficia um dos concorrentes;
- quando o pregoeiro e/ou os integrantes da comissão de licitação aceitam presentes ou benefícios oferecidos por concorrente, como bebidas, ingressos para shows, estadias em hotéis, em troca de tratamento privilegiado durante a sessão do pregão;
- quando a empresa vencedora deixa de fornecer o material necessário para a prestação de serviços de limpeza e essa quebra de compromisso prejudica a qualidade do trabalho. O gestor do contrato, apesar de ter conhecimento do fato, não registra a inconformidade nos relatórios e aprova a entrega do serviço;
- quando os licitantes se reúnem e negociam os valores das suas propostas, de forma a controlar o resultado do certame. O pregoeiro e/ou a comissão de licitação têm conhecimento da existência desse acordo (conluio), mas não tomam as providências cabíveis;
- quando a empresa contratada utiliza número de funcionários inferior ao previsto no edital para a execução do serviço. O fiscal do contrato, diante da conclusão do serviço, ignora essa falha e atesta sua regular execução.

**Refletindo:
pequenas ações,
grandes avanços**

Ainda que não se institua formalmente uma política de integridade para toda a organização, é possível promover a integridade com iniciativas pontuais para a área de contratações, como a adoção de *checklists* de integridade e a realização de capacitação (ou, pelo menos, reuniões) para abordar o tema. São ações de **menor esforço organizacional**, mas que podem impactar bastante.



Fonte: Freepik.

4.2.11 O que deve conter uma política de ética e um código de conduta?

De início, **ética** é um conceito mais amplo, e difere, mas não se dissocia, da **codificação de conduta**. A ética é uma atitude justificada, baseada em um exame situado, refletido e consciente. Os códigos de conduta são instrumentos de uma *política de ética* na administração, que incorpora, entre outros valores, o interesse público.

Uma *política de ética* contém, essencialmente:

- a) a designação de uma **comissão de ética** (instância de normatização, orientação, acolhimento, aconselhamento e eventual processamento envolvendo desvios de conduta);
- b) a edição de um **código de conduta**, que conterá diretrizes de comportamento, e princípios orientadores da ação dos agentes;
- c) a realização de **ações de capacitação, orientação e acolhimento dos agentes** com vistas à promoção de ações éticas.

Um normativo de conduta específico para a área de contratações pode contribuir extraordinariamente para que servidores, estagiários, requisitados e terceiros envolvidos com o processo de contratação desde o planejamento, passando pela seleção do fornecedor (licitação, dispensa ou inexigibilidade) até a fase de encerramento contratual, trabalhem de acordo com os princípios morais estabelecidos pela alta administração³⁷.

Um exemplo interessante de código/manual, que pode servir de modelo para outras organizações, é aquele recentemente produzido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE-PR [CLIQUE AQUI](#) .

O material enuncia princípios éticos (como integridade, segurança da informação e sustentabilidade) e traz uma série de orientações voltadas aos servidores que trabalham na área de contratações, inclusive modelos de termos e declarações (ex.: termo de sigilo e responsabilidade, declaração de não filiação partidária e declaração de inexistência de nepotismo).

4.2.12 As empresas precisam ter programas de integridade?

Não. A Lei 14.133/2023 exige que empresas que contratam com a Administração tenham programa de integridade apenas no caso de contratações de obras de grande vulto (art. 25, §4º) – assim consideradas aquelas cujo valor atualizado (em dezembro de 2023) seja superior a R\$ 239 milhões (art. 6º, *caput*, XXII c/c Decreto nº 11.871/2023).

Porém, há um forte estímulo para que essas empresas instituam políticas de integridade, pois a lei prevê que a existência de programas de integridade possa ser considerada **critério de desempate** no certame (art. 60, IV); como **atenuante** na dosimetria de sanção (art. 156, §1º, V); e como condição de **reabilitação** de empresa penalizada (art. 163, parágrafo único).

Além disso, cada ente poderá definir, no seu âmbito, o valor de enquadramento como **obra de grande vulto**, o que, muito provavelmente, conduzirá aquelas empresas que contratam com diferentes entes a avançar na integridade.

Dito isso, supondo que, em alguma contratação, seja necessária a apresentação de um programa de integridade por licitante ou contratada, a sua organização estará preparada para avaliar se este programa é válido?

É importante que as organizações fiquem atentas para a oportunidade de editar norma local com critérios para a avaliação dos programas de integridade das empresas. Normas já editadas podem ser úteis na construção de uma norma local [CLIQUE AQUI](#) ³⁸.

E, para orientar empresas privadas, material elaborado pela CGU explica como estas poderão instituir os seus programas de integridade³⁹.

Figura 14 - Diretrizes para programa de integridade nas empresas



Fonte: Capa do material da CGU.

A aderência dos programas corporativos ao que preconiza esse material poderia ser critério de apoio na avaliação da validade daqueles documentos para os fins legais.

4.2.13 Que outros aspectos observar para a promoção da integridade?

Uma vez institucionalizadas ações de integridade, alguns aspectos merecem um olhar especial. As perguntas abaixo evidenciam alguns deles:

- o programa de integridade está sendo efetivamente executado?
- A unidade central de controle interno está inserindo matérias relacionadas à política de integridade nos seus planos de fiscalização?
- Situações de quebra de integridade e eventuais processos de responsabilização destas decorrentes estão sendo adequadamente acompanhados?
- O monitoramento está sendo efetivamente realizado?
- Foi percebido algum sinal de mudança na cultura organizacional?

4.2.14 Quais os prováveis ganhos em se promover a integridade?

Vamos destacar três:

- menor vulnerabilidade da organização a ilegalidades e desvios;
- fortalecimento de cultura organizacional e imagem institucional fundada na ética;
- maior confiança de servidores e sociedade de que denúncias serão apuradas.



Resumindo a integridade em cinco pontos:

- 1) *integridade pública* é o alinhamento entre os comportamentos dos agentes de uma organização e os valores, princípios e normas que a regem;
- 2) promover a integridade envolve ações como: desenvolver uma **política de ética** e nela introduzir um **código de conduta** e um **colegiado de ética** (comissão, comitê etc.); realizar **capacitações** sobre o tema; criar **canais de denúncia** acessíveis e com proteção ao denunciante; apoiar **medidas de controle e disciplinares**, entre outras;
- 3) é desejável que as ações de integridade estejam inseridas num **programa** cuja implementação deve ser feita a partir de um *plano* que abranja a organização como um todo e esclareça aspectos como “o que será feito”, “os responsáveis por agir” e “quando será feito”;
- 4) para a área de contratações, ações de **baixo esforço organizacional** podem ter grandes impactos na promoção da integridade, como: adoção de *checklists* de integridade; esclarecimento aos servidores de condutas consideradas violadoras da integridade; alerta aos licitantes, no início das sessões, sobre deveres de integridade, entre outras;
- 5) como a Nova Lei de Licitações e Contratos prevê situações em que **empresas privadas** terão que possuir programa de integridade, os municípios devem estar atentos sobre erigir critérios para avaliar estes programas.



Prática 3

Desenvolver a capacidade
da área de contratações

4.3 PRÁTICA 3 – DESENVOLVER A CAPACIDADE DA ÁREA DE CONTRATAÇÕES

4.3.1 O que é desenvolver capacidade?

É a identificação, mobilização e desenvolvimento das *competências* das pessoas que integram uma organização, com vistas a alcançar, compatibilizadamente, *agregação de valor* para o indivíduo, para a organização e para o interesse público.

4.3.2 O que é preciso fazer para desenvolver a capacidade?

A prática envolverá ações como⁴⁰:

- implementar mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e demais servidores (como definição de **perfis** profissionais);
- alocar pessoal **de acordo com o perfil** estabelecido;
- definir/reavaliar o **quantitativo** de pessoal de cada área;
- estabelecer critérios para gestão do **desempenho**;
- estabelecer procedimentos para **transmissão de informações** na sucessão de pessoal (institucionalizar o conhecimento desenvolvido);
- instituir política ou **plano de capacitação**;
- promover treinamentos específicos **antes** de os servidores assumirem o encargo pela primeira vez;
- dispor de mecanismos para **atrair e reter** servidores, incluindo política de rotatividade com limitação máxima para permanência espaço de atuação;
- dispor **incentivos** para os servidores que atuam nas funções-chave; e
- previsão de que cargos de confiança da área de contratações sejam preenchidos **preferencialmente** por pessoas do quadro efetivo da organização.

4.3.3 Por onde começar o processo de desenvolver capacidades?

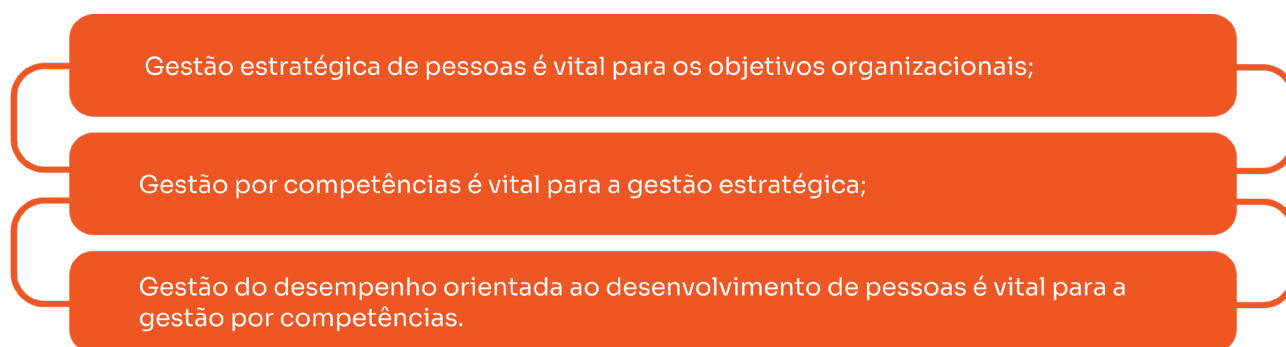
O primeiro passo é lançar as bases para a implementação de um modelo baseado na *gestão por competências*.

Mas, afinal, o que é isso?

Gestão por competências é uma metodologia de gestão de pessoas que consiste na identificação, mobilização e alinhamento de competências individuais (entendidas como conjunto de *conhecimentos*, *habilidades* e *atitudes*, popularizado pela sigla CHA) às competências organizacionais, de modo que elas possam gerar e sustentar as competências necessárias à organização⁴¹.

As interconexões a seguir podem ajudar na compreensão de como a *gestão por competência* se relaciona com outros conceitos e tecnologias do repertório da *gestão de pessoas*:

Figura 15 - Interconexões conceituais



Fonte: Elaboração própria.

- a) *gestão estratégica de pessoas é vital para os objetivos organizacionais:*** a política de gestão de pessoas, o quantitativo e o perfil dos servidores devem se adequar aos objetivos estratégicos, de modo a viabilizar objetivos que não pertençam a uma unidade em particular, mas a toda a organização⁴². Embora possa parecer algo abstrato ou desimportante, essa reflexão é fundamental, pois uma gestão de pessoas desacoplada da estratégia da organização provavelmente ocasionará graves desencontros - por exemplo: uma organização que conta com apenas um engenheiro, mas prioriza, como objetivo estratégico, a entrega de um conjunto de obras estruturantes, lança concurso contemplando vários cargos sem se atentar para a necessidade de engenheiros;
- b) *gestão por competências é vital para a gestão estratégica:*** ciente dos objetivos estratégicos, a gestão de pessoas deve diagnosticar as necessidades organizacionais para desenvolver ou captar competências profissionais em sintonia com essas necessidades. Para isso, utiliza a gestão por competências, que constitui uma tecnologia de gestão de pessoas⁴³. Sem essa ferramenta, dificilmente haverá gestão estratégica, principalmente porque as *lacunas de competência* não serão sistematicamente identificadas e supridas - **por exemplo:** a organização propicia capacitação sobre pregão a servidores que já foram recentemente capacitados, enquanto, por outro lado, mesmo diante de quadro de má execução de contratos relevantes na área da saúde e deficiências no seu acompanhamento, não se atenta para a necessidade de capacitação dos servidores que exercem a gestão e fiscalização contratual, os quais demonstraram possuir conhecimentos insuficientes para fiscalizar contratos com esse objeto;
- c) *gestão do desempenho orientada ao desenvolvimento de pessoas é vital para a gestão por competências:*** é preciso dissociar o desempenho da ideia de medir para remunerar ou punir. Aquela avaliação de desempenho de perspectiva meritocrática, estritamente relacionada à remuneração, pouco tem funcionado (ou o tem de forma cerimonial). Cada vez mais, a motivação das pessoas se atrela a fatores como reconhecimento, significado, ambiente de trabalho etc. Sintonizada com essa realidade, a *gestão do desempenho* deve ser reprogramada, passando a operar como **instrumento de desenvolvimento de pessoas**. Nessa perspectiva, as *lacunas de desempenho* não são mais enxergadas com a lente estrita do remunerar ou punir, mas sim como sinalizadores de *lacunas de competência*, que deverão ser superadas pela *gestão por competências*⁴⁴.

Como já se pôde notar, a adoção do modelo de gestão exige superações, especialmente de alguns dogmas de inspiração clássica (taylorista-fordista)⁴⁵, que reduzem a gestão de pessoas ao “departamento pessoal”.

Essas superações começam pela forma como são desenhados os cargos e carreiras e como são feitas as seleções. Isso porque ainda está muito enraizada na mentalidade da administração pública brasileira a ideia daquela carreira burocrática e tradicional, alicerçada em descrições formais dos cargos, com crescimento na estrutura de classes e níveis acompanhada de aumento salarial correspondente a essa evolução⁴⁶.

O resultado geral é a seleção de candidatos capazes intelectualmente, mas, muitas vezes, sem o perfil adequado, o que culmina em problemas de adaptação ao trabalho e desempenho insatisfatório⁴⁷.

A gestão por competência propõe um repensar radical, que desloque a ênfase convencionalmente dada ao *cargo* para as *pessoas*⁴⁸.

Quadro 8 - Gestão tradicional x gestão por competências

GESTÃO DE PESSOAS TRADICIONAL	GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS
Cargo	Pessoa
Atribuições do cargo	Competências das pessoas
Servidores são admitidos para desempenhar as atribuições de um cargo	Pessoas detêm – e podem perder ou assimilar – conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizáveis para a produção de valor público
Acentua uma perspectiva estática, rígida, reativa, funcional e mecânica	Acentua uma perspectiva dinâmica, sistêmica, fluida e orgânica
Formalística	Real

Fonte: Bergue⁴⁹.

Embora não seja o intuito, aqui, aprofundar desdobramentos e repercussões operacionais, as ideias acima podem despertar *insights* para um olhar diferente (e necessário) sobre a gestão de pessoas, principalmente por parte da alta administração – o que é determinante para que a gestão por competências seja implementada com êxito.

**Refletindo:
a gestão por
competências
como obrigação
legal**

Não é fácil implementar a gestão por competências. Diagnóstico feito por um Tribunal Superior indicou, em 2022, que, dos 25 tribunais inferiores questionados sobre o assunto, **88%**, ou seja, 22 teriam respondido que **ainda não a implementaram**⁵⁰.

Trata-se de um desafio, mesmo para organizações com maior maturidade.

Malgrado as adversidades, a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos estabelece essa prática como obrigatória para a área de contratações (art. 7º), como veremos no 4.3.5.

Portanto, é necessário que as organizações públicas, ainda que em passos condizentes com suas realidades organizacionais, busquem dar início a essa implementação, promovendo, pelo menos, a observância daqueles requisitos mínimos postos pela lei (como, por exemplo, a designação preferencial de servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, que tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível).



Imagem: Freepik.

4.3.4 Como implementar a gestão por competências?

É preciso, antes, esclarecer melhor o que se entende por *competência*.

A expressão, aqui, alerta-se, não é aquela utilizada no léxico jurídico, cuja semântica se prende à ideia de órgão ou agente que detém poder, autoridade para decidir algo ou praticar um ato.

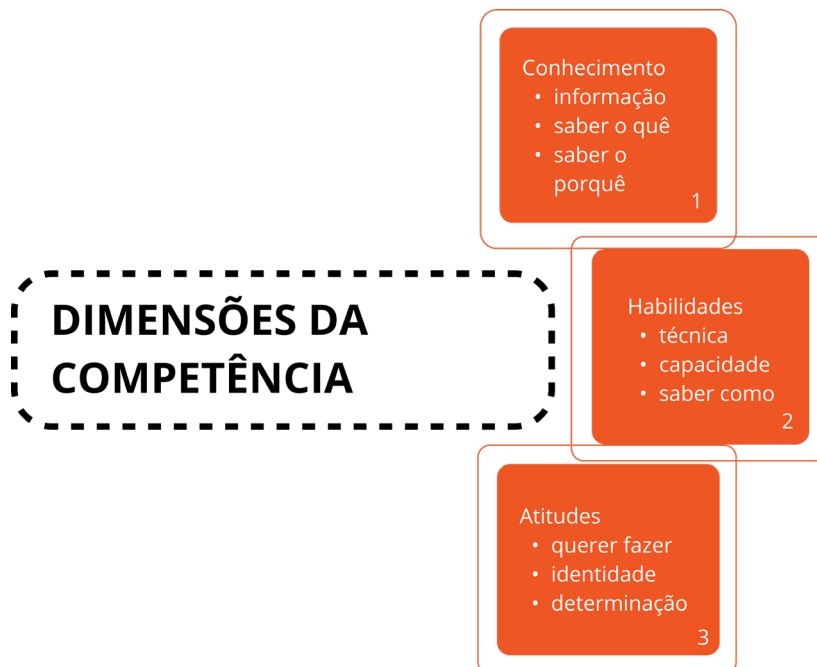
O conceito de competência que se está trabalhando, como dito, remete à ideia de **conhecimentos, habilidades e atitudes** mobilizáveis pela pessoa, no contexto do trabalho, para, individualmente ou em equipe, alcançar os resultados esperados e agregar valor para indivíduos e organização⁵¹.

Mas o que, mais precisamente, isso significa?

Numa simplificação, temos que:

- *conhecimentos*: é o saber;
- *habilidades*: é o saber como fazer;
- *atitudes*: é o querer fazer.

Figura 16 - CHA (Conhecimento, Habilidades e Atitudes)



Fonte: ENAP, 2019⁵².

Para ilustrar: uma pessoa pode conhecer a língua portuguesa em profundidade, dominando a gramática e possuir um excelente vocabulário. Isso é *conhecimento*. Mas isto basta para que se tenha um bom agente público? Não. É imperativo que este sujeito seja capaz de redigir um texto com correção (para o que os conhecimentos são fundamentais), com clareza e consistência, em linguagem simples, inteligível. Aqui temos uma *habilidade*. Já o componente atitudinal (a terceira dimensão de uma competência – CHA) está relacionado com o impulso que a pessoa tem que ter para fazer; o querer produzir um texto nos moldes que se faz necessário. Perceba-se que a *atitude* – esse querer fazer – está fortemente relacionada com um senso de ética, com o conteúdo substantivo de ser servidor público.

Outros muitos exemplos são possíveis, como o de um professor que teve excelente formação de graduação e de pós-graduação, notas destacadas e é capaz de falar com propriedade sobre temas de pedagogia e didática. Neste caso o repertório de *conhecimentos* está satisfatório. Outra coisa é o desempenho deste docente em sala de aula e o impacto transformador que é capaz de promover no aprendizado dos estudantes. Mas mesmo estando presentes em uma mesma pessoa os *conhecimentos* (o saber) e as *habilidades* (saber fazer), nada disso pode ser convertido em *valor público*, ação transformadora da realidade, se a *atitude* de se disponibilizar a fazer, de querer fazer, não estiver presente. É a *atitude* – componente motor da competência – que permite a sua efetiva mobilização.

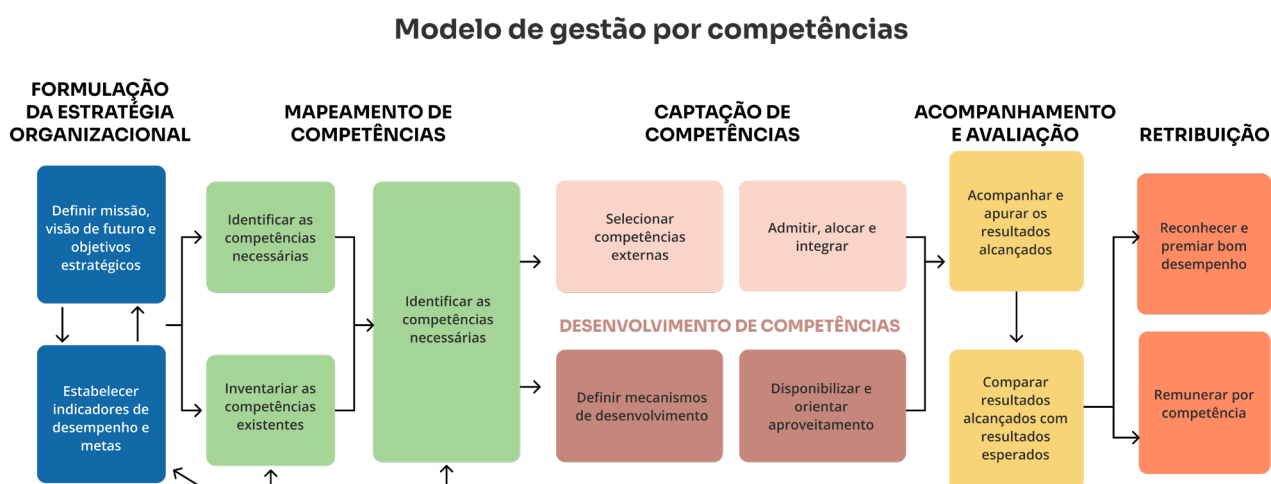
Assentada essa compreensão, temos que conceber um *modelo de gestão por competências*, ou seja, uma representação intelectual do que deve consistir essa tecnologia e como manuseá-la.

O modelo pode assumir conformações diferentes. Como exemplo, segue na próxima página um modelo constituído por **seis etapas**:

- 1ª) formular/identificar a estratégia;
- 2ª) mapear as competências;
- 3ª) captar as competências;
- 4ª) desenvolver as competências;
- 5ª) acompanhar e avaliar; e
- 6ª) retribuir.

O fluxograma abaixo ilustra melhor essas etapas:

Figura 17 - Modelo de gestão por competências



Fonte: Curso ENAP, 2019⁵³.

Vejamos algumas delas.

O *mapeamento das competências* é, talvez, a etapa mais complexa. Em regra, perpassa a descrição das competências *que a organização necessita*; a identificação daquelas de *que dispõe*; e a *distância entre um e outro*.

A descrição das competências profissionais necessárias ao desempenho adequado no cargo ou função tem como principal produto o *perfil de competências profissionais*.

Mas, como realizar essa etapa?

O mapeamento é, por assim dizer, uma pesquisa. Para fazê-lo, poderão ser utilizados diferentes métodos, técnicas e instrumentos, ou a combinação deles, tais como, análise documental, entrevista semiestruturada, grupo focal, questionários, entre outros⁵⁴. Para dar um exemplo, a seguir um possível roteiro de perguntas para subsidiar procedimento de entrevista:

Quadro 9 - Exemplos de perguntas para orientar entrevista

Mapeamento Das Competências Necessárias

Pergunta 1 - Quais conhecimentos, habilidades e atitudes você acha necessário que os servidores alocados no espaço de atuação xxx detenham para que os objetivos organizacionais sejam alcançados?

Conhecimentos	Habilidades	Atitudes	Comentários complementares

Pergunta 2 - Para que a sua unidade consiga atingir os objetivos estabelecidos, descreva, de forma mais específica, alguns exemplos de entregas mais importantes que os servidores alocados no espaço de atuação xxx devem ser capazes de fazer? Se possível, liste-as em ordem de importância.

1	
2	
...	

Pergunta 3 - Considerando a organização como um todo, marque nas opções abaixo quais seriam as competências que você entende necessárias a todos os servidores (competências transversais), independentemente do espaço de atuação em que estão alocados. Caso não haja opções correspondentes, informe as competências transversais que você considera mais importantes.

☐ Comunicação	☐ Mentalidade digital	☐ Visão sistêmica	☐ Orientação por valores éticos
☐ Outras. Descreva quais:			

Fonte: Elaboração própria.

Depois de levantadas informações suficientes, parte-se para a descrição das competências necessárias. Também aqui há formas diferentes de fazê-lo: por referências de *desempenho* (ex.: elaborar documentos, desenvolver planilhas etc.); por *nível de complexidade* (atribuições são escalonadas conforme a complexidade); por *elementos constituintes* (descrição de quais são os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários), entre outras. Segue abaixo um exemplo de descrição:

Quadro 10 - Exemplo de descrição de competência

COMPETÊNCIA: GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS		
CONHECIMENTOS	HABILIDADES	ATITUDES
• Administração de Recursos Materiais; • legislação e normas sobre licitação e contratos.	• Delegar; • operar sistemas informatizados; • priorizar demandas.	• Comprometimento; • imparcialidade; • responsabilidade.

Fonte: Guia do MPOG⁵⁵.

Em uma perspectiva aplicada ao tema das licitações e contratos, quais seriam os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias para um pregoeiro, para um membro de comissão de licitação, para o presidente desta comissão, por exemplo? Apenas para ilustrar e para provocar o pensamento a respeito: a *capacidade de tomada de decisão em contextos dinâmicos* (com agilidade, em ambientes de tensão e conflito etc.) seria uma competência de um pregoeiro? Se for uma competência, quais são os conhecimentos necessários para esta competência? Quais são as habilidades necessárias? E quais as atitudes?

A *capacidade de redação clara, precisa e consistente* seria uma competência de um membro da comissão de licitação? Ou de algum outro profissional relacionado ao macroprocesso de licitações e contratos? Se sim, quais os conhecimentos necessários? Quais as habilidades? E quais as atitudes necessárias para que esta competência se perfectibilize e seja mobilizada para a produção de valor público (realizar uma licitação e subsequente contratação que se traduza em aquisição de bens ou serviços que, em última instância, transformem a sociedade).

Note-se, a propósito, que essas competências deverão, depois, constituir os referenciais para a *gestão do desempenho*, tanto quanto as lacunas eventualmente levantadas deverão ser convertidas em necessidades de capacitação a compor um *plano de educação* para os agentes públicos, orientando as demandas e investimentos em ações de capacitação da administração.

Há cursos e materiais de acesso livre que ensinam como fazer o mapeamento, a descrição e demais etapas. Para ver uma lista com algumas sugestões, [CLIQUE AQUI](#) ⁵⁶.

Refletindo: a experiência da União

Vale destacar a contribuição interessante que o Ministério da Economia oferece, na Instrução Normativa nº 21/2021, ao definir competências transversais de um *setor público de alto desempenho* (ou seja, indispensáveis em diferentes contextos organizacionais). São elas: 1) resolução de problemas com base em dados; 2) foco nos resultados para os cidadãos; 3) mentalidade digital; 4) comunicação; 5) trabalho em equipe; 6) orientação por valores éticos; e 7) visão sistêmica⁵⁷. Essas competências se desdobram em descrições de conhecimentos, habilidades e atitudes que nortearão os processos de desenvolvimento e servirão de referencial para averiguação de desempenho⁵⁸.



Imagem: Freepik.

Traçados os *perfis*, será possível, então, fazer um *diagnóstico* das competências profissionais dos servidores da organização e, assim, identificar o *gap* - ou lacuna - existente entre as competências necessárias à consecução dos objetivos estratégicos e a *performance* técnica ou comportamental apresentada por aqueles⁵⁹.

Reduzir ao máximo as *lacunas de competência*⁶⁰ é um dos objetivos primordiais da gestão por competências. Para esse diagnóstico, existem muitas técnicas. Uma delas é a utilização de *questionários*, como o do exemplo a seguir:

Quadro 11 - Formulário para diagnóstico de lacuna de competência

Diagnóstico das competências existentes – grau de domínio, conforme avaliação do servidor

Observação: Este formulário tem por finalidade a identificação de dificuldades e deficiências enfrentadas pelos servidores no desempenho de suas atividades, sendo que a sua utilização é, exclusivamente, para fins de mapeamento de competências e planejamento de ações de treinamento, desenvolvimento e educação, não sendo utilizado para quaisquer outros fins.

Instruções para preenchimento: avalie a competência de acordo com o seu domínio, sendo:

- (1) Nenhum domínio (não consigo realizá-la);
- (2) domínio baixo (consigo realizá-la apenas em alguns contextos em que é necessária);
- (3) domínio médio (consigo realizá-la em, pelo menos, metade dos contextos em que é necessária);
- (4) domínio alto (consigo realizá-la em mais da metade dos contextos em que é necessária);
- (5) domínio avançado (consigo realizá-la em praticamente todos os contextos em que é necessária);
- (NA) não se aplica.

Rf.	Descrição da competência	Grau de domínio						Se possível, especificar quais são, as principais dificuldades que você enfrenta ao desempenhar essa competência (p. ex.: conheço pouco a legislação X; não sei operar o sistema Y; tenho dificuldade de lidar com o público interno ou externo etc.).	
		1 Nenh.	2 Baixo	3 Médio	4 Alt.	5 Avanç.	NA		
1	Conduzir os trabalhos da equipe de apoio.								
2	Conduzir e coordenar a sessão pública da licitação, especificamente em atividades como:	2.1	Receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital.						
		2.2	Verificar a conformidade da proposta mais bem classificada com os requisitos estabelecidos no edital.						
		2.3	Verificar e julgar as condições de habilitação.						
3	...								

Fonte: Adaptado de Guia do MPOG ⁶¹.

Uma vez identificadas lacunas (ou *gaps*), poderá surgir alternativas como, por exemplo, (i) *captar competências externas* (criar cargos, quando inexistentes; realizar concurso, seleções); (ii) avaliar possibilidades de *movimentação de pessoal*, conforme competências instaladas; e, especialmente, (iii) promover o *desenvolvimento das competências internas*.

Sobre a primeira alternativa (*captar competências externas*), oportuno ressaltar a importância de se repensar as práticas convencionais de realização de concursos públicos. Isso exige uma atitude corajosa das administrações de superar a expectativa de segurança, conforto e rapidez e promover transformações substantivas nas práticas de realização dos certames que comumente se vê. Exigir das empresas contratadas para a realização de concursos que inovem em relação aos exclusivos requisitos de provas de língua portuguesa, matemática e legislação para avançar em provas que sejam capazes de aferir competências para além dos conhecimentos. Que se pense, **por exemplo**, em provas práticas, de simulação de tarefas, de elaboração de documentos, entre outros critérios de aferição das capacidades de um candidato para ocupar um cargo público. Note-se que tudo

isso está relacionado à qualidade do ingresso do candidato e repercutirá na boa administração e na entrega de serviços condizentes com as expectativas da sociedade em última instância⁶². Já sobre a terceira (*desenvolver competências internas*), reitere-se, ganham importância as *ações de desenvolvimento*. Para isso, existem métodos e materiais disponíveis que ensinam como elaborar planos e soluções educacionais⁶³. Exemplo de solução educacional para a área de contratações são as *trilhas de aprendizagem* utilizadas pelo TJDF. Foram definidas quatro trilhas: 1) básica em aquisições; 2) seleção de fornecedor; 3) gestão e fiscalização de contratos; e 4) gestor-líder. Algumas capacitações são obrigatórias e outras complementares. Segue abaixo uma dessas trilhas:

Figura 18 - Trilhas de aprendizagem do TJDF

Temas	Soluções Educacionais	Carga Horária	Tipo	Oferta	Modalidade
Gestão e Fiscalização de contratos	Gestão e Fiscalização de contratos administrativos	40	complementar	ENAP	
	Gestão e Fiscalização de contratos no TJDF	21	obrigatória	Escola	
	Gestão e fiscalização de contratos públicos	6	complementar	TCU	Leitura de artigo
	A responsabilidade dos fiscais de contratos administrativos	15	complementar	AGU	Leitura de livro
	Fiscalização de contratos	6	complementar	ENAP	Leitura de artigo
	Gestão e Fiscalização de Contratos de TI no TJDF	15	complementar	Escola	Presencial
	Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços de Terceirização no TJDF	15	complementar	Escola	Presencial
	Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras e Serviços de Engenharia no TJDF	15	complementar	Escola	Presencial
	Elaboração de Planilhas de Formação de preços para contratação de serviços de mão de obra	16	complementar	Escola	
	Atualização em legislação e jurisprudência aplicadas às aquisições	21	obrigatório	Escola	
	Planilha de Custos, Revisão, Reajuste e Repactuação de Contratos Administrativos	24	complementar	Escola	Presencial
	Curso a distância de Gestão de Risco	20	obrigatório	Escola	EaD
	Sanções administrativas em licitações e contratos	6	complementar	Comprasnet	Leitura de artigo
	Palestra O Projeto da Nova Lei de Licitação e Contrato	2	complementar	Escola	Presencial
Temas em Discussão	Seminário Governança e Gestão de Contratos no Judiciário	11	complementar	Escola	Presencial

Fonte: TJDF, 2023⁶⁴.

Essas trilhas: de um lado, **(i)** conferem autonomia ao servidor, que, à semelhança de um navegador, poderá **escolher a rota** que mais se amolda aos seus ritmos, preferências e limites pessoais – sendo importante a convergência entre as trilhas e os objetivos estratégicos da organização; de outro, **(ii)** ampliam as alternativas utilizáveis pela organização, que, com **menor custo**, poderá aumentar a escala na capacitação dos servidores, lançando mão de variados recursos, desde cursos gratuitos da *web* até situações que não se enquadram na concepção tradicional de treinamento, como participação em colóquios ou reuniões profissionais externas, intercâmbio de práticas profissionais, produção de manuais internos etc⁶⁵.

Por fim, sobre a última etapa (*retribuição*), oportuno frisar que os *incentivos* nem sempre terão de se

encerrar na dimensão remuneratória. Por exemplo, a recente Portaria nº 11/2023 do TCU, que dispõe sobre as “trajetórias profissionais”⁶⁶, prevê, em seu art. 24, aos que avançarem na trajetória, alguns incentivos que não possuem (ao menos diretamente) implicações remuneratórias:

- publicidade ampla do avanço do servidor em boletim e canais internos;
- acesso preferencial a programas de desenvolvimento de competências;
- preferência na seleção em ações de intercâmbio;
- preferência na concessão e aumento de limites para bolsas de estudo;
- critério nas seleções para coordenações de trabalhos em temas coincidentes.

Refletindo: a importância do significado do trabalho

Apesar da conectividade tecnológica, o indivíduo contemporâneo se sente sozinho e desamparado. O trabalho, mais do que nunca, avulta como fonte de sentido e sociabilidade.

Como retrato dessa realidade, algumas pesquisas sugerem que a satisfação e a motivação dos servidores têm sido determinadas, principalmente, por fatores *intrínsecos* e *simbólicos*, ligados à **natureza** do trabalho, o seu **propósito** e **significado**⁶⁷.

Esse cenário é indicativo de que, para além da dimensão remuneratória, **outros fatores** de motivação e engajamento (mais do que antes) devem ser considerados.

Assim, ganham peso iniciativas como melhorias do ambiente organizacional, regimes de trabalho mais flexíveis e, especialmente, a valorização da pessoa do servidor, isto é, a demonstração por parte da organização de como a *pessoa* do servidor (na sua singularidade, com suas características, competências, experiências de vida etc.) e o trabalho por ele entregue *geram valor* para a organização e têm *significado*, pois garantem entregas reais que melhoram concretamente a vida dos cidadãos.



Fonte: Scott Adams ⁶⁸.

4.3.5 O que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos diz sobre a gestão por competências?

A lei positivou a obrigatoriedade da utilização dessa tecnologia organizacional ao definir, no art. 7º:

- a) **quem deve fazer:** “caberá à autoridade máxima” (art. 7º, *caput*);
- b) **o que fazer:** “promover a gestão por competências” (art. 7º, *caput*);
- c) **com qual finalidade:** “designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei” (art. 7º, *caput*);
- d) **quem designar:** (1º) “sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes” (art. 7º, I); (2º) “tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos” (art. 7º, II); (3º) “ou possuam formação compatível” (art. 7º, II); (4º) “ou qualificação atestada por certificação profissional”⁶⁹ (art. 7º, II);
- e) **quem não designar:** (5º) “cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil” (art. 7º, III); (6º) quem tenha “atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos” (segregação de funções) (art. 7, §1º).

No caso do *agente de contratação*, vale destacar, a designação deverá ser feita, obrigatoriamente, “entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública” (art. 8º) – pois, para este, não há a mesma margem de preferência concedida pelo art. 7º, I.

Para além desses requisitos explicitados pela lei, parece altamente recomendável, como aconselha Tatiana Camarão⁷⁰, que o recrutamento não olvide diligências de avaliação do comportamento pregresso dos agentes, como, por exemplo, a existência de condenação em processos disciplinares por condutas incompatíveis com a função a ser exercida:

O perfil ético dos agentes públicos, apesar de premissa básica para os dias atuais, também é critério de escolha do profissional para ocupar posição nessa área tão sensível e exposta à possibilidade de práticas de atos ilícitos. A avaliação detida do comportamento passado (background check) e levantamento de informações funcionais dos profissionais indicados devem ser pré-requisitos para este recrutamento, dado que não é indicado, por exemplo, que sejam pregoeiros ou membros da comissão de licitação os servidores que já tenham perfil pautado por condenação em processo administrativo disciplinar, ação de improbidade ou estejam sendo acusados de prática de algum ato ilícito ou antiético. Por óbvio, essa avaliação pregressa da conduta do servidor será guiada pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, evitando arbitrariedades na escolha dos indicados para esses cargos e funções sensíveis.

(Grifou-se).

Por fim, a lei ainda: **(i)** diz que o estudo técnico preliminar deve contemplar providências, antes da celebração dos contratos, sobre “capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual” (art. 18, §1º, X); **(ii)** estabelece a capacitação como uma das *medidas preferenciais* diante da constatação de impropriedades formais pelas linhas de defesa (art. 169, §3º, I); **(iii)** diz que os *tribunais de contas* “deverão” promover eventos de capacitação (art. 173).

4.3.6 Como normatizar a gestão por competências?

É desejável que a gestão por competências seja um instrumento da *política de gestão de pessoas* da organização.

Na ausência de uma política formalmente instituída, uma alternativa seria a inserção da gestão por competências na normativa que tratar sobre a governança (mencionada no tópico 4.1).

Por exemplo, para a Administração Federal, embora a gestão por competências seja parte da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) instituída pelo Decreto nº 9.991/2019, também foi enunciada pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 como um dos instrumentos de governança nas contratações (art. 6º, V), norma que também estabeleceu diretrizes para a sua implementação (art. 14).

O Tribunal Superior Eleitoral, por exemplo, por meio da Resolução nº 23.702/2022, que dispõe sobre a governança das contratações, foi bem específico ao encampar algumas das etapas da gestão por competências, tal como estudamos antes, nos desideratos estratégicos:

Art. 16. Compete ao Tribunal Eleitoral, quanto à gestão por competências do macroprocesso de contratações públicas:

I - Mapear e elaborar o modelo de gestão por competência, incluindo perfis profissionais adequados, com estabelecimento de ações de seleção, movimentação e gestão de desempenho;

II - Promover a capacitação, o desenvolvimento e a avaliação de desempenho de gestores e servidores da área de contratações; e

III - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargo em comissão na área de contratações seja fundamentada nos perfis de competência definidos no modelo de gestão por competências e será pautada pelos princípios da transparência, da eficiência e do interesse público.

Longe de ser uma superfluidade cerimonial, a normatização é uma providência importante para a implementação da gestão por competências, porque:

- (i) primeiro**, constitui quadro de servidores capacitados para desenvolver um trabalho adequado em um cenário de gestão das licitações e contratos administrativos que se complexifica ante uma sociedade crescentemente exigente e atenta aos atos da administração pelas vias dos canais de transparência;
- (ii) segundo**, em um cenário de escassez de recursos e exigências qualitativas e quantitativas crescentes de bens e serviços públicos, pessoas capazes de empreender boas e corretas licitações

e contratações reverterem não só em boas entregas à sociedade, mas em demonstração de capacidade político-administrativa dos gestores públicos;

- (iii) **terceiro**, confere lastro jurídico-administrativo para atos operacionalizadores de sua implementação;
- (iv) **quarto**, cristaliza essa tecnologia organizacional como institucionalidade que deve ultrapassar o tempo do mandato do governante; e
- (v) **quinto**, sinaliza, interna e externamente, existir apoio por parte da cúpula da organização.

Aliás, sobre este quinto ponto, bom repisar que gestão por competências sem envidado apoio da alta administração **difícilmente será implementável** (e, se o for, dificilmente conseguirá perseverar).

4.3.7 Que outros aspectos observar ao se desenvolver capacidades?

Algumas ações listadas no tópico 4.1.4, a despeito de sua importância, não serão aprofundadas aqui, sendo recomendável, porém, que estejam no radar da organização. Dentre elas:

- definir/reavaliar o **quantitativo** de pessoal de cada área;
- estabelecer critérios para gestão do **desempenho**;
- estabelecer procedimentos para **transmissão de informações** na sucessão de pessoal;
- dispor de mecanismos para **atrair e reter** servidores e política de rotatividade com limitação de tempo máximo em determinado espaço de atuação;
- previsão de que cargos de confiança da área de contratações sejam preenchidos preferencialmente por pessoas do quadro efetivo da organização (o que não significa desabonar servidores ocupantes de cargos em comissão, mas apenas reconhecer que o comissionamento extraquadro, por sua transitoriedade, pode ser, em alguns contextos, uma alternativa inapropriada, notadamente quando o objetivo seja o de consolidar quadro de lideranças com experiência, que permaneçam na organização para além dos mandatos dos dirigentes)⁷¹.

Merece ênfase especial esse ponto sobre a *transmissão de informações na sucessão de pessoal*. O processo sucessório demanda olhar atento⁷². Ainda que quase todos concordem sobre sua importância, a percepção que se tem é a de baixa institucionalização⁷³. Ressente-se, em especial, de *ritos* para essa transmissão.

Uma iniciativa relativamente simples seria estabelecer procedimentos de prestação de informações gerenciais nos eventos de sucessão, como as solicitadas no singelo formulário modelado a seguir:

Quadro 12 - Formulário para transmissão de informações em sucessão

RF	PROCESSO DE TRABALHO (PRINCIPAL)	SUBPROCESSOS (DERIVADOS)	SERVIDORES RESPONSÁVEIS	SITUAÇÃO	PRAZO		PRIORIDADE	OBSERV/ RECOM
					FIX.	PREV.		
1	X	X.1	A.1, A.2 e A.3	Suspenso	xx/xx/xx	yy/yy/yy	Alta	Solicitar apoio unidade Z
		X.2	B.1, e B.2	Aguarda provid.	xx/xx/xx	yy/yy/yy	Baixa	Reiterar comunicação
		X.3	C.1 e C.2	Andamento regular	xx/xx/xx	yy/yy/yy	Média	-
2	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Elaboração própria.

Medidas como essa são facilmente incorporáveis no repertório de institucionalidades da organização e podem evitar (ou, pelo menos, minimizar) perdas, letargias ou retrocessos ocasionáveis por processos de sucessão inadequadamente conduzidos.

4.3.8 Quais os prováveis ganhos ao se desenvolver capacidades?

Vamos destacar três:

- maior clareza das competências necessárias e daquelas disponíveis no quadro;
- maior probabilidade de designar pessoas com as competências condizentes às exigidas nos respectivos espaços de atuação;
- contexto de desenvolvimento mais apto a gerar motivação e engajamento, reverberando em pessoas mais satisfeitas com o trabalho e entregas mais alinhadas às expectativas da organização.



Resumindo o desenvolver capacidades em cinco pontos:

- 1) consiste em ações que tendem a compreender, utilizar, desenvolver as capacidades das pessoas no contexto da organização, especialmente por meio da tecnologia de **gestão por competências**;
- 2) a gestão por competências consiste na identificação das *competências* - **conhecimentos** (saber fazer), **habilidades** (saber como fazer) e **atitudes** (querer fazer) - *necessárias* para a organização em comparação com as competências *instaladas* (possuídas pelas pessoas), definindo-se, a partir desse diagnóstico, estratégias de movimentação, captação e desenvolvimento para superar *lacunas de competência*;

- 3) um exemplo de **modelo de gestão por competências** é o composto por seis etapas: 1º) formular/identificar a estratégia; 2º) mapear as competências; 3º) captar as competências; 4º) desenvolver as competências; 5º) acompanhar e avaliar; e 6º) retribuir;
- 4) a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, por seu art. 7º, **tornou obrigatória** a gestão por competências e disse que caberá à autoridade máxima promovê-la. Estabeleceu, ainda, alguns requisitos para a designação de agentes, como, por exemplo, ser preferencialmente (e, em alguns casos, obrigatoriamente) servidor efetivo e possuir atribuições correlatas, formação ou qualificação atestada em licitações e contratos;
- 5) é recomendável que a organização também atente para outras questões, como definição/reavaliação do **quantitativo de pessoal**, preenchimento de cargos de confiança na área de contratações, **preferencialmente, por servidores efetivos**; e procedimentos para **transmissão de informações** por ocasião de sucessão.



Prática 4

Implementar o plano
de contratações anual

4.4 PRÁTICA 4 – IMPLEMENTAR O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

4.4.1 O que é plano de contratações anual?

É o documento que consolida as demandas que a organização planeja contratar e contratações prorrogáveis no exercício subsequente ao de sua elaboração⁷⁴.

O plano pode ser visto como um grande calendário em que as contratações são apresentadas em sua relação com os objetivos estratégicos e ordenadas por grau de prioridade.

A sua adoção, como veremos, pode trazer ganhos relevantes:

- sob a perspectiva *intraorganizacional*, por exemplo, além de criar oportunidades de **economia em escala**, pode reverter drasticamente a realidade do “**apagar incêndio**”, infelizmente normalizada nos cotidianos da área de contratações;
- sob a perspectiva *extraorganizacional*, aumenta o **controle social** e permite ao setor privado conhecer as demandas públicas com antecedência e, assim, **planejar-se** melhor para atendê-las.

4.4.2 O que é preciso para implementar o plano de contratações anual?

Essa prática envolverá ações como:

- estabelecer **diretrizes** para a elaboração do plano;
- **elaborar** o documento que consubstancia o plano;
- garantir que o plano contemple itens, de forma agregada, a projetos ou processos **alinhados** à estratégia da organização;
- oportunizar a **participação** dos atores relevantes na elaboração do plano;
- submeter à **aprovação** da autoridade competente; promover a **divulgação** do plano; e
- realizar o **monitoramento** da execução.

4.4.3 Para que serve o plano de contratações anual?

São objetivos do plano, dentre outros⁷⁵:

- **racionalizar** as contratações (estimular compras centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização e redução de custos processuais);
- garantir o **alinhamento** (com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança);
- subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

- evitar o **fracionamento** de despesas; e
- sinalizar **intenções** ao mercado fornecedor (para aumentar o diálogo com o mercado e incrementar a competitividade).

Figura 19 - Objetivos do plano de contratações anual

Objetivos do plano de contratações anual



Fonte: Elaboração própria.

4.4.4 O plano de contratações anual é obrigatório?

A interpretação literal extraível da leitura do inciso VII do art. 12 e do art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos sugere que a regulamentação e elaboração do plano é **facultativa e não obrigatória**⁷⁶.

No entanto, cabe lançar um olhar mais amplo, sob a perspectiva do *dever de planejamento*.

O antigo Decreto-lei nº 200/1967 (ainda vigente) já previa o planejamento como um princípio fundamental da Administração Pública (art. 6º, I), que deve nortear todas as suas atividades.

A Nova Lei de Licitações e Contratos não só estampou o planejamento como um princípio das contratações (art. 5º), como também o menciona como um caracterizador da fase preparatória (art. 18, *caput*) e como um dever a ser observado nas compras (art. 40).

Assim, embora a implementação do plano de contratações, como instrumento específico de planejamento, possa ser considerada facultativa, a interpretação sistemática da lei e do ordenamento, **na opinião deste autor**, permite afirmar que há um *dever geral de planejamento* a ser observado não só para as contratações específicas, mas também para as contratações globalmente consideradas; e que, para atendê-lo, algo muito próximo ao plano de contratações anual será incontornavelmente necessário.

É inferível que o cumprimento (em substância) dos objetivos do processo licitatórios enunciados no art. 11 dependa muito da capacidade de planejamento da organização, especialmente para visualizar e agregar demandas com objetos de mesma natureza - o que é muito importante, por exemplo, para a efetividade das centrais de compras e contratações mediante consórcios públicos (art. 181).

A mesma conclusão parece extraível se considerarmos que, dificilmente, o dever de implementar a governança, que está previsto no art. 11, parágrafo único, será substancialmente cumprido se não existir algum instrumento com funcionalidades próximas às do plano de contratações anual. Exemplo dessa dificuldade pode ser antevista no cumprimento da determinação legal de que as estruturas e processos de governança deverão, também, “assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias” (art. 11, parágrafo único). Como as leis orçamentárias poderão amparar realística e assertivamente as contratações sem que exista uma visão prévia das necessidades e sua tempestiva informação no processo de elaboração da proposta orçamentária?

Assim, nossa posição é a de que a implementação do plano de contratações anual deve ser enxergada como **obrigatória** e a hipótese contrária como uma **alternativa excepcional** que deve estar devidamente justificada por situações, como, por exemplo, “obstáculos”, “dificuldades reais” ou “exigências das políticas públicas” (art. 22 da Decreto-Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Essa parece ser a interpretação que, teleológica e sistemicamente, melhor harmoniza o sentido da lei e do ordenamento, quando vistos no seu todo⁷⁷.

4.4.5 Por onde começar a implementação do plano de contratações anual?

Primeiramente, para uma visão global, podemos dizer que a implementação envolve **quatro etapas**, a seguir sintetizadas:

Quadro 13 - Visão global das etapas de implementação do plano de contratações anual

1ª ETAPA	2ª ETAPA	3ª ETAPA	4ª ETAPA
NORMATIZAÇÃO, CAPACITAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO	ELABORAÇÃO	EXECUÇÃO	MONITORAMENTO
Elaboração e aprovação de normativa e promoção de capacitação e sensibilização dos atores envolvidos.	Preparação do plano (no exercício anterior ao de sua execução), o que envolve formulação de demandas, consolidação, aprovação, revisão e publicação.	Verificação do encaminhamento dos documentos pelas áreas demandantes e a avaliação sobre a necessidade de manutenção, exclusão ou substituição de demandas previstas no plano.	Fazer o monitoramento do calendário de contratações, produzindo-se relatórios gerenciais para fins de análise de resultados e, por meio de indicadores, apurar o quanto das demandas planejadas foram efetivamente executadas.

Fonte: Elaboração própria a partir de adaptação de Notas Técnicas do TSE ⁷⁸.

O primeiro passo, portanto, é a **edição de norma** para a institucionalização desse instrumento no âmbito da organização, como, aliás, faculta o art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021 – o que, por óbvio, pressupõe prévio diálogo entre os atores envolvidos.

O Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano para a Administração Federal, é uma norma que tem sido replicada, com adaptações, por órgãos e entidades dos demais entes – o que entendemos ser uma boa prática.

A norma traz regras que orientam a **elaboração, aprovação, publicação e execução** do plano, estipulando **prazos** para essas etapas, como veremos adiante.

4.4.6 Quais as atividades envolvidas na etapa de elaboração do plano?

O plano é preparado no ano anterior ao de sua execução (exemplo: plano elaborado em 2024 para executar em 2025).

Essa elaboração perpassa movimentos de formulação de demanda, consolidação, aprovação e publicação.

No quadro a seguir oferecemos um modelo adaptado com oito movimentos⁷⁹:

Quadro 14 - Movimentos da etapa de elaboração do plano de contratações anual

MOVIMENTOS	1	2	3	4
	PLANEJAMENTO PRÉVIO	FORMULAÇÃO DE DEMANDAS	CONSOLIDAÇÃO	GESTÃO DE RISCOS
O que?	Levantamento prévio do histórico de contratações, suas quantidades e valores e encaminhamento aos requisitantes para apoiar a formulação das demandas.	Encaminhamento de documento com a especificação das demandas, justificativa da necessidade; descrição do objeto, quantidades, entre outras informações, inclusive aspectos técnicos que viabilizem compilação de demandas e padronização.	Agregação das demandas por objeto de mesma natureza; verificação de sua adequação; consolidação e elaboração de um calendário.	Mapeamento de riscos associados ao plano anual, definindo medidas adotáveis e agentes responsáveis por adotá-las.
Quem?	Setor de contratações	Requisitante e/ou área técnica	Setor de contratações	Setor de contratações
Quando?	Até 31 de março	Até 15 de maio	Até 30 de maio	Até 15 de junho

	5	6	7	8
MOVIMENTOS	APROVAÇÃO	REVISÃO, ALTERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO	CONSOLIDAÇÃO (DOS ITENS ALTERADOS) E PUBLICAÇÃO	ADEQUAÇÃO À LEI ORÇAMENTÁRIA APROVADA
O que?	Encaminhamento à autoridade competente para aprovação.	Possibilidade de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens antes da adequação à proposta orçamentária.	Análise das inclusões, exclusões ou redimensionamentos. Faz-se nova consolidação e encaminha-se a versão atualizada para aprovação. Por fim, providencia-se a publicação.	Análise do plano à luz da lei orçamentária anual aprovada pelo Legislativo. Feitas adequações necessárias, a versão final do plano é aprovada e republicada.
Quem?	Autoridade competente	Requisitante e/ou área técnica	Setor de contratações e autoridade competente	Autoridade competente
Quando?	Até 31 de julho	Até 15 de agosto	Até 31 de agosto	15 dias após aprovação da lei orçamentária anual
QUEM É QUEM?				
REQUISITANTE	ÁREA TÉCNICA	SETOR DE CONTRATAÇÕES	AUTORIDADE COMPETENTE	
Agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la (exemplo: secretarias).	Agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza (exemplo: setor de tecnologia da informação).	Unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade (exemplo: departamento de licitações e contratos).	Agente público com poder de decisão indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizados no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras de que trata o art. 181 da Lei nº 14.133, de 2021 (exemplo: prefeito ou secretário, por delegação de competência).	

Fonte: Adaptado do Decreto nº 10.947/2022 e normativas municipais.

Esses movimentos devem, preferencialmente, ser operacionalizados por meio de sistema que possibilite o preenchimento de formulários e realização de fluxos de forma eletrônica, à semelhança do sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, da Administração Federal⁸⁰.

4.4.7 O que deve conter o documento de formulação de demanda?

O documento mais essencial para que um plano possa ser construído é o documento de **formulação de demanda** (movimento 2). É recomendável que compreenda, no mínimo, os seguintes campos⁸¹:

- justificativa da necessidade da contratação;

- descrição sucinta do objeto;
- quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado;
- indicação da data pretendida para a conclusão da contratação;
- grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto;
- indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, para fins de sequência das contratações (p. ex.: locação de veículos em relação à contratação de fornecimento de combustível); e
- nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Quando necessário, o requisitante deve encaminhar o documento de formalização de demanda à área técnica (exemplo: setor de tecnologia da informação) para eventual complementação das informações, compilação de demandas e padronização⁸².

Por fim, é desejável que a norma local preveja também:

- que a formalização das demandas observe as classificações de sistemas de catalogação de material, de serviços ou de obras⁸³, bem como a vedação de aquisição de bens de luxo⁸⁴.
- que outras informações relevantes sejam agregadas ao documento de formalização de demanda, como é o caso da vinculação ao planejamento estratégico e prazos para conclusão de peças como ETP, PB e TR, o que será comentado mais adiante, nos tópicos 4.4.5 e 4.4.6.

4.4.8 Como fazer a estimativa preliminar do valor da contratação solicitada no documento de formulação de demanda?

Como vimos, um dos campos do documento de formulação de demanda é a estimativa preliminar do valor da contratação.

De acordo com o que está sendo orientado para a Administração Federal⁸⁵, não há necessidade de que essa estimativa siga os ritos formais estabelecidos no art. 23 da Lei nº Lei 14.133/ 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, e no art. 5º da Instrução Normativa nº 65/2021, que trata da pesquisa de preço.

A estimativa preliminar é feita por procedimento simplificado, que consistirá na utilização, de forma combinada ou não, das fontes arroladas exemplificativamente abaixo:

- histórico de preços praticados em contratações do órgão ou da entidade;
- preços de contratações públicas similares realizadas por outros órgãos e entidades da Administração;
- preços de mercado vigentes.

Em quaisquer das hipóteses acima, faculta-se (ou seja, é possível, mas não obrigatório) a aplicação de percentuais ou índices oficiais nos valores das fontes consultadas, a título de correção inflacionária.

Também é desnecessária a formalidade de realizar tratamentos estatísticos, observar a quantidade mínima de preços coletados e o prazo de validade da pesquisa. Em todo caso, o importante é que se tenha ciência de que se está utilizando preços vigentes ou atualizados, prospectados para cenários futuros⁸⁶.

4.4.9 No que consiste a consolidação das demandas?

Encaminhadas as demandas ao setor de contratações, a **consolidação** (movimento 3) compreende atividades como⁸⁷:

- agregar, sempre que possível, os documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;
- adequar e consolidar o plano de contratações anual; e
- elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

O objetivo da consolidação, como se pode intuir, é tornar o documento um todo coerente e harmônico.



Fonte: Freepik.

4.4.10 Como fazer a gestão de risco do plano?

A gestão de riscos será abordada, mais adiante, no tópico 4.6. Mas, por ora, é interessante considerar a aplicação dessa prática no horizonte do plano de contratações - pelo menos, para aquelas contratações relevantes ou críticas (ex.: coleta de resíduos sólidos).

Por isso, colocam-na no momento que antecede a aprovação (movimento 4).

Mas, como fazer?

O Portal de Compras do Governo Federal explica, por meio de um passo a passo, como fazer os documentos de *mapa de riscos*⁸⁸ e *relatório de gestão de riscos* relacionados ao plano anual. A seguir um modelo de mapa de riscos adaptado a partir do modelo federal:

Quadro 15 - Gestão de riscos do plano de contratações anual

Identificação da Contratação: mencionar o identificador que constou no plano (Exemplo: 001).				
Descrição da demanda: reprodução da descrição da demanda. Exemplo: contratação de empresa especializada para prestação de serviço de coleta domiciliar de resíduos sólidos urbanos, residenciais e comerciais.				
Evento de risco nº 1: descrição do evento ou situação que impacte negativamente a realização da contratação. Exemplo: atraso na conclusão da fase de planejamento.				
CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL
Descrever possíveis causas. Exemplo: insuficiência de servidores; servidores sem as competências necessárias; omissão na adoção de diligências necessárias para cumprimento do calendário etc.).	Descrever possíveis consequências. Exemplo: reanálises, devoluções e retrabalhos; atrasos das demais etapas; comprometimento do atendimento ao cidadão.	Muito baixa (1); Baixa (2); Média (3); Alta (4); Muito Alta (5). Exemplo: 4 (histórico de ocorrência de atrasos nas duas últimas contratações).	Muito baixa (1); Baixa (2); Média (3); Alta (4); Muito Alta (5). Exemplo: 5 (solução de continuidade na prestação do serviço).	Baixo; Médio; Alto ou Extremo (conforme matriz de probabilidade x impacto). Exemplo: risco alto.
AÇÕES PREVENTIVAS			RESPONSÁVEIS	
Indicar as ações que visam neutralizar ou minimizar a probabilidade de ocorrência do risco. Exemplo: realizar reunião com antecedência de 60 dias com os servidores que serão alocados no planejamento da contratação; avaliar a necessidade de capacitação de servidores; avaliar a necessidade de buscar experiências de outras organizações; avaliar a necessidade de fazer consulta à órgãos de apoio etc.			Designar a unidade organizacional e o responsável. Exemplo: XXXX, técnico-administrativo, coordenador do setor de contratações e XXX, engenheiro, da unidade requisitante.	
AÇÕES CONTINGENCIAIS			RESPONSÁVEIS	
Indicar as ações que devem ser tomadas caso o risco se efetive. Exemplo: realizar reunião com a equipe responsável; analisar e priorizar da demanda; reprogramar da contratação; avaliar a necessidade de contratação emergencial etc.			Designar a unidade organizacional e o responsável. Exemplo: XXXX, técnico-administrativo, coordenador do setor de contratações e XXX, engenheiro, da unidade requisitante.	
EVENTO DE RISCO Nº 2: (....)				
(...)				

Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal e relatório de riscos da CGU⁸⁹.

Note que a gestão de riscos pressupõe a definição das medidas e dos atores responsáveis na hipótese de ocorrência de algum dos eventos mapeados. Isso evitaria/minimizaria aquelas indesejáveis situações de “empurra-empurra” entre unidades e pessoas da organização.

Ainda que num primeiro momento (enquanto o plano ainda está sendo institucionalizado) possa ser difícil fazer a gestão de riscos, recomenda-se inseri-la no radar da alta administração como um avanço a ser, mais adiante, implementado – que o seja, como se disse, pelo menos, em relação às contratações mais importantes.

Com isso, provavelmente, seriam evitados ou mitigadas muitas das intercorrências mais comuns - e, por conseguinte, mais previsíveis – aumentando as chances de que o plano seja cumprido sem sobressaltos.

A gestão de riscos, como se disse, será abordada amiúde no tópico 4.6.

4.4.11 Como deve ser feita a aprovação do plano?

Após a consolidação, o processo irá para a autoridade competente, que poderá aprovar integralmente, reprovar itens ou devolvê-lo para adequações (movimento 5).

Mesmo após a aprovação, embora não haja previsão expressa na norma federal, é razoável que se reserve um período complementar para que os requisitantes e áreas técnicas revisem e proponham alterações (movimento 6), o que poderá gerar a necessidade de uma nova consolidação (movimento 7).

Parece prudente que a publicação do plano (movimento 7) aconteça somente depois dessa rodada de revisão e nova consolidação, pois, assim, diminuir-se-ia as chances de o documento vir a público contendo erros e inconsistências.

Após, ainda haverá outra oportunidade de alteração e republicação da peça: desta vez, para ajustá-la com a lei orçamentária em sua versão final - ou seja, depois de apreciada pelo Legislativo (movimento 8).

4.4.12 Onde deve ser publicado o plano de contratações anual?

A publicação do documento (e suas versões atualizadas) deve ser feita no sítio eletrônico (art. 12, §1º da Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos) e, também no Portal Nacional de Contratações Públicas⁹⁰.

4.4.13 O plano de contratações anual pode ser alterado no ano de execução?

Muito provavelmente não se conseguirá prever com absoluta exatidão todas as contratações, sobrevivendo a necessidade de redimensionar, cancelar ou incluir novos itens no decorrer do ano de execução.

Assim, é possível promover alterações no plano. Porém, as alterações devem ser **justificadas** e submetidas à autoridade competente para **aprovação**⁹¹.

Simplificando: dica de curso para aprofundar conhecimentos

A ENAP disponibiliza o curso virtual *Introdução à aplicação do plano de contratação anual*, que aborda mais aprofundadamente as etapas de implementação do plano e também traz explicações sobre o sistema utilizado pela Administração Federal. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/871> (acesso em 25/02/2024).

4.4.14 O que fazer para que o plano seja efetivamente cumprido?

É imprescindível estabelecer um *processo de trabalho* que consubstancie o *monitoramento* (por parte da alta administração). Isso é fundamental, pois de nada adianta possuir um plano se a instância de governança superior não está atenta à sua execução. Sem um processo de trabalho nesse sentido, a peça perderá, significativamente, o seu valor de instrumento de governança⁹².

Para além do monitoramento, a implementação de uma *gestão de riscos* específica para o plano, comentada anteriormente, seria um grande diferencial para garantir a efetividade da execução.

4.4.15 Como tornar o plano uma ferramenta mais funcional?

Na medida em que o plano for evoluindo, é interessante agregar outros campos informacionais, como, por exemplo, data limite para encaminhamento do TR/PB; data limite para início da execução; necessidade de se encaminhar o processo de contratações para setores específicos; se existe ou não item associado ao plano de logística; se é necessário ou não emitir relatório a respeito de impacto de proteção de dados etc.

Com mais informações, a peça amplia as suas funcionalidades gerenciais. Exemplo disso são os painéis disponibilizados pelo TJDF em seu portal. A seguir amostras de alguns deles:

Figura 20 - Painéis do TJDF para acompanhamento do plano anual



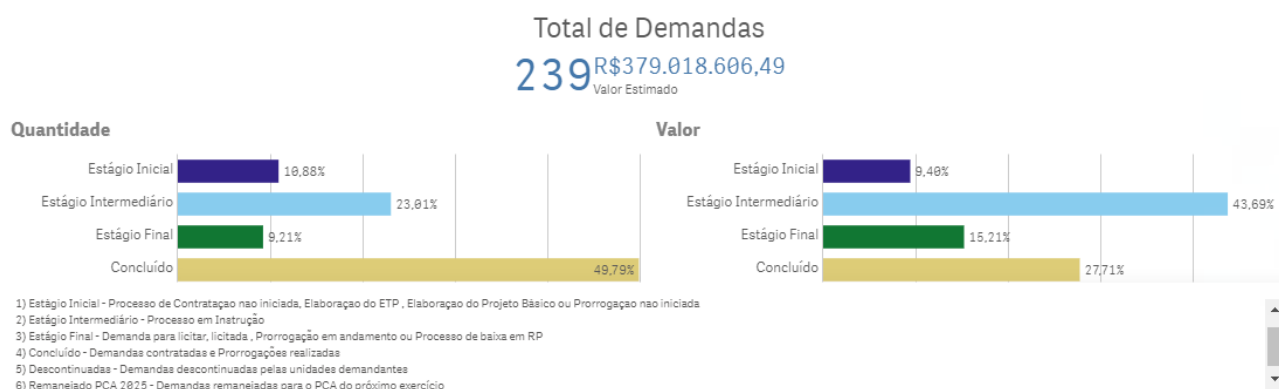
ID	Setor	Objeto	Estudo Técnico Preliminar (ETP)	Projeto Básico (PB)	Contratação
ACP_001	ACP - Assessoria do Cerimonial da Presidência	Contratação de empresa prestadora de serviços de transporte, montagem, desmontagem, lavagem e secagem de	Não se aplica	Não se aplica	Contratado
ACP_002	ACP - Assessoria do Cerimonial da Presidência	Contratação de empresa especializada para fornecimento, sob demanda, de placas metálicas padrão inaugural,	Não se aplica	Não se aplica	Contratado
ACP_003	ACP - Assessoria do Cerimonial da Presidência	Contratação de empresa especializada na elaboração e fornecimento, sob demanda, de alimentos do tipo café da	Entregue com atraso	Entregue	Contratado com atraso
ACP_004	ACP - Assessoria do Cerimonial da Presidência	Contratação de empresa especializada para fornecimento, sob demanda, de arranjos florais naturais para o exercício	Entregue	Entregue	Contratado
ACP_006	ACP - Assessoria do Cerimonial da Presidência	Aquisição de medalhas de 50 anos de serviço público, em ouro, cunhada pela casa da moeda do Brasil.	Entregue	Entregue	Contratado com atraso

Fonte: Portal do TJDF⁹³.

Note que, com painéis desse tipo, é possível acompanhar, por unidade administrativa e em tempo real, os prazos de conclusão do estudo técnico preliminar, projeto básico e contratação, identificando quais já foram entregues (com ou sem atraso), quais estão atrasados e quais estão dentro do prazo.

Os painéis também permitem uma visão global das contratações, por estágios (inicial, intermediário, final, concluído, descontinuado e remanejado):

Figura 21 - Painéis do TJDF para acompanhamento do plano (visão global)



Fonte: Portal do TJDF⁹⁴.

Ferramentas como essa tornariam o plano facilmente acompanhável por parte de todos os atores: sociedade, empresas, gestores, órgãos de controle e, especialmente, alta administração⁹⁵.

Para tanto, os sistemas tecnológicos da organização devem estar preparados para permitir que as etapas antes referidas e o monitoramento sejam feitos com recursos informatizados.

4.4.16 Como verificar o alinhamento com o planejamento estratégico quando a organização não o possui?

O Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano para a Administração Federal, previu, no art. 5, II, que um dos objetivos do documento é “garantir o alinhamento com o planejamento estratégico”.

Planejamento estratégico é fundamental, sobretudo porque é nele que se define o que é prioridade para a organização.

Porém, a realidade é que muitas organizações não o possuem – ou o fazem de forma cerimonial.

Assim, se a organização não possui planejamento estratégico (para além de colocar a sua elaboração na pauta), uma maneira pragmática de contornar sua falta no momento de aferir o alinhamento das contratações postas no plano anual é indicar a vinculação com outros instrumentos de planejamento, tais como *planos setoriais* (p. ex.: plano diretor, planos municipais de saúde, educação, assistência social, saneamento básico, mobilidade urbana, desenvolvimento econômico, entre outros), *plano de logística sustentável* (se houver) e *plano plurianual*.

Na hipótese de ausência ou conicidade desses instrumentos, seria possível indicar vinculação com a Constituição, leis, plano de governo, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) etc., marcadores indicativos de compromissos estratégicos implícitos que confirmam respaldo à contratação planejada, mencionando o artigo ou referência correspondente na coluna respectiva.

Refletindo: JK e os contrutores de catedrais

Em seu livro⁹⁶, o ex-presidente Juscelino Kubitschek (1902-1976) relata que, durante a construção de Brasília, teria se deslocado, em dois anos, 225 vezes até lá para estimular, com sua presença, a atividade dos operários. Dizia recordar de uma anedota que havia lido numa revista sobre operários que trabalhavam na construção de uma igreja. Vale a pena reportá-la aqui.

Alguém teria perguntado a um dos operários: “Que está fazendo, meu amigo?”. O operário teria respondido: “Não está vendo? Assentando estes tijolos.” A mesma pergunta foi feita a um segundo trabalhador, e a resposta veio pronta: “Ajeitando essas cantoneiras.”. Avistou, por fim, um humilde servente que misturava areia e cal, para fazer a “massa” destinada ao pedreiro. Aproximou-se dele e fez a mesma pergunta: “E você, que faz aqui?”. O servente ergueu a cabeça e respondeu com entusiasmo: “**Uma catedral, senhor**”.

Concluía o ex-presidente: “O mais humilde dos operários, um simples servente de pedreiro, fora o único que acusara sentido de grandeza”.

Assim, explicava, o seu objetivo ao acompanhar os operários na construção de Brasília: **transformá-los em “construtores de catedrais”**.

Essa história ilustra a importância da capacidade de pensar sistemicamente, uma das expressões do *pensar estratégico*. Ter uma visão de *tudo*, que se estenda para um *horizonte de longo prazo* e capture a *essência* do que se pretende com as ações.

Logo, o exercício de perscrutar o alinhamento estratégico de cada contratação inserida no plano anual não deve ser encarado como algo supérfluo. Além de permitir algum nível de avaliação crítica sobre a legitimidade da contratação planejada, a demonstração desse alinhamento pode ser um fator relevante para o engajamento de todos os atores do processo, pois, com isso, **poderão enxergar mais nitidamente a relação entre o seu trabalho e as entregas finais ao cidadão**.

Refletindo: JK e os contrutores de catedrais

Iniciativas como essa fortalecem o senso de **propósito** e **pertencimento** das pessoas, que, por vezes, presas à visão estreita da tarefa burocrática, não enxergam a grandeza da catedral que estão construindo (ou que podem construir).



Imagem: Freepik.

4.4.17 Quais os prováveis ganhos ao se implementar o plano de contratações anual?

Vamos destacar três:

- maior previsibilidade e, portanto, tranquilidade para quem atua na área de contratações⁹⁷;
- economia de escala, pois permite evitar que aquisições sejam fracionadas ou realizadas mais de uma vez, consumindo recursos de tempo e demais custos de processamento;
- possibilidade de as empresas se planejarem para atender as demandas.



Resumindo o plano de contratações anual em cinco pontos

- 1) é o documento que consolida as demandas que a organização planeja contratar e contratações prorrogáveis no exercício subsequente ao de sua elaboração. Dito de forma mais simplista, é um **calendário com informações sucintas** sobre todas as contratações previstas;
- 2) a interpretação literal do inciso VII do art. 12 e do art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, sugere que a implementação do plano seria facultativa. Na opinião deste autor, a interpretação teleológica e sistemática conduz ao entendimento contrário, no sentido da **obrigatoriedade da implementação**. Em nossa compreensão, a não elaboração deve ser enxergada como alternativa excepcional que deve estar devidamente justificada;



Resumindo o plano de contratações anual em cinco pontos

- 3) dentre os seus **objetivos** estão: racionalizar as contratações; garantir o alinhamento estratégico; subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; evitar o fracionamento de despesas; e sinalizar intenções ao mercado fornecedor;
- 4) para a preparação do plano, um rito possível é o que se estrutura em **oito etapas**: 1º) planejamento prévio; 2º) formulação de demandas; 3º) consolidação; 4º) gestão de riscos; 5º) aprovação; 6º) revisão e alteração; 7º) consolidação dos itens alterados e publicação; 8º) adequação à lei orçamentária aprovada. O plano pode ser alterado no ano de execução, desde que haja justificativa e aprovação da autoridade competente;
- 5) é no **documento de formulação de demanda** que as unidades justificam a necessidade da contratação; descrevem sucintamente o objeto; estimam a quantidade e o valor preliminar da contratação; indicam a data pretendida para a sua conclusão; o grau de prioridade, entre outras informações.



Prática 5

Estabelecer processos de
trabalho de contratações

4.5 PRÁTICA 5 – ESTABELECEER PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÕES

4.5.1 O que é um processo de trabalho?

Entre diferentes definições, *processo de trabalho* pode ser concebido como *conjunto de atividades técnicas e gerenciais orientadas a um resultado*.

Quanto à *classificação*, pode ser: (i) processo *finalístico*; (ii) processo de *suporte/apoio*; e (iii) processo *gerencial* ou de *gestão*.

Quanto à *hierarquização*, pode se decompor em *macroprocesso*, *processo*, *subprocesso*, *atividade* e *tarefa*⁹⁸.

4.5.2 No que consiste estabelecer processos de trabalho de contratações?

Consiste na definição/modelagem ou atualização de *processos de trabalho* para as três fases do **macroprocesso de contratação**, que são: *planejamento*⁹⁹, *seleção do fornecedor*¹⁰⁰ e *execução do contrato*¹⁰¹; e, ainda, para controle das inter-relações e interdependências entre esses processos¹⁰².

Quadro 16 - Visão do macroprocesso de contratações



Fonte: Cartilha do TJDF¹⁰³.

Essa prática envolverá ações como¹⁰⁴:

- prover a definição interna de papéis e responsabilidades dos atores;
- estabelecer procedimentos padronizados;
- prover a elaboração de minutas de documentos padrão.

Essas iniciativas propiciariam maior clareza aos agentes sobre o que fazer e como fazer – o que é importantíssimo, especialmente, nos casos de movimentação de pessoas –, resultando em processos mais econômicos, céleres, juridicamente seguros e, especialmente efetivos, ou seja, que produzam resultados coerentes com as expectativas do destinatário, como sejam transformadores da realidade que pretende atender.

Os *processos de trabalho* de planejamento, seleção e gestão/fiscalização contratual se desdobram em tantos outros *subprocessos*, *atividades* e *tarefas*. O quadro abaixo lista alguns eventos que podem consubstanciar esses desdobramentos.

Quadro 17 - Subprocessos, atividades e/ou tarefas

PROCESSO DE TRABALHO/FASE	PRINCIPAIS EVENTOS CONTEMPLADOS COMO SUBPROCESSOS, ATIVIDADES E/OU TAREFAS
Planejamento	• formalização da demanda; • elaboração do estudo técnico preliminar; • elaboração do projeto básico / termo de referência; • pesquisa de preços; • elaboração das minutas (edital e contrato); • verificação de disponibilidade orçamentária e classificação de despesa; • análise jurídica; • autorização da licitação; • publicação do edital.
Seleção	• designação do agente de contratação / pregoeiro; • publicação do aviso de licitação / comunicação da abertura do certame; • resposta a questionamentos e impugnações; • abertura e condução do procedimento licitatório; • análise da proposta de preços e dos documentos de habilitação; • resposta a recursos; • adjudicação; • homologação; • publicação do resultado da licitação.
Gestão/fiscalização	• empenho da despesa; • assinatura do contrato; • publicação do contrato; • designação da equipe de gestão e fiscalização do contrato; • recolhimento da garantia; • elaboração do plano de fiscalização contratual; • reunião inicial; • abertura da ordem de serviço; • execução contratual; • recebimento provisório e definitivo; • pagamento; • encerramento do contrato.

Fonte: Elaboração própria e conteúdo adaptado de Cartilha do TJDF¹⁰⁵.

4.5.3 Como estabelecer processos de trabalho?

Podemos resumir o “como fazer” em **cinco passos**:

Quadro 18 - Estabelecendo processos de trabalho em cinco passos

	O QUE FAZER?	COMO FAZER?
Passo 1	Levantamento, atualização e consolidação das normas sobre contratações.	Identificar as normas que disciplinam o macroprocesso de contratações e, especialmente, o disciplinamento dos principais processos de trabalho de cada fase (planejamento, seleção e execução). Promover a atualização das normativas à luz da legislação vigente, consolidando-as, preferivelmente, numa única norma.
Passo 2	Mapeamento dos processos de trabalho existentes.	Reunir o máximo de informações sobre os processos de trabalho existentes (ainda que não estejam institucionalizados), tais como nome do processo, unidades envolvidas, entradas e saídas, atividades e tarefas executadas, entre outras.
Passo 3	Análise das informações coletadas.	Analisar criticamente os processos de trabalho praticados e seus fluxos, a fim de identificar possíveis inconformidades, inconsistências ou redundâncias e propor aperfeiçoamentos.
Passo 4	Estabelecimento (institucionalização) ou atualização de processos de trabalho.	Institucionalizar o processo de trabalho (definido ou atualizado) mediante norma e respectivos fluxos (representação gráfica da sequência de atividades), providenciando a comunicação, divulgação e capacitação necessárias à sua aplicação.
Passo 5	Monitoramento.	Verificar se o processo de trabalho mapeado está sendo executado, avaliando a necessidade de correções, aperfeiçoamentos ou atualizações.

Fonte: Adaptado de Notas Técnicas do TSE¹⁰⁶.

Uma providência preliminar seria atribuir a um grupo ou comitê a incumbência de conduzir esse trabalho, pois nem sempre municípios pequenos e médios possuirão unidades com atribuição específica de cuidar da gestão de processos.

É recomendável que esse grupo ou comitê seja constituído por pessoas que conheçam os respectivos processos e que, a despeito da composição, sejam ouvidas as unidades operacionalizadoras, incumbidas de sua aplicação.

Dentre os cinco passos, merece destaque o do **mapeamento dos processos de trabalho existentes**, pois são as informações colhidas neste passo que permitirão ao grupo ou comissão formar a visão do quadro geral existente. Para esse passo, sugere-se reunir informações como¹⁰⁷:

- (i) nome do processo ou dos subprocessos e sua frequência de utilização;
- (ii) o objetivo do processo ou subprocesso;
- (iii) os produtos resultantes (saídas/entregas);
- (iv) eventuais processos relacionados;
- (v) os recursos necessários (entradas/requisitos);

- (vi) as unidades envolvidas;
- (vii) as atividades e tarefas executadas, os respectivos fluxos e as pessoas ou áreas responsáveis;
- (viii) o prazo de execução (se definido);
- (ix) o amparo legal ou normativo.

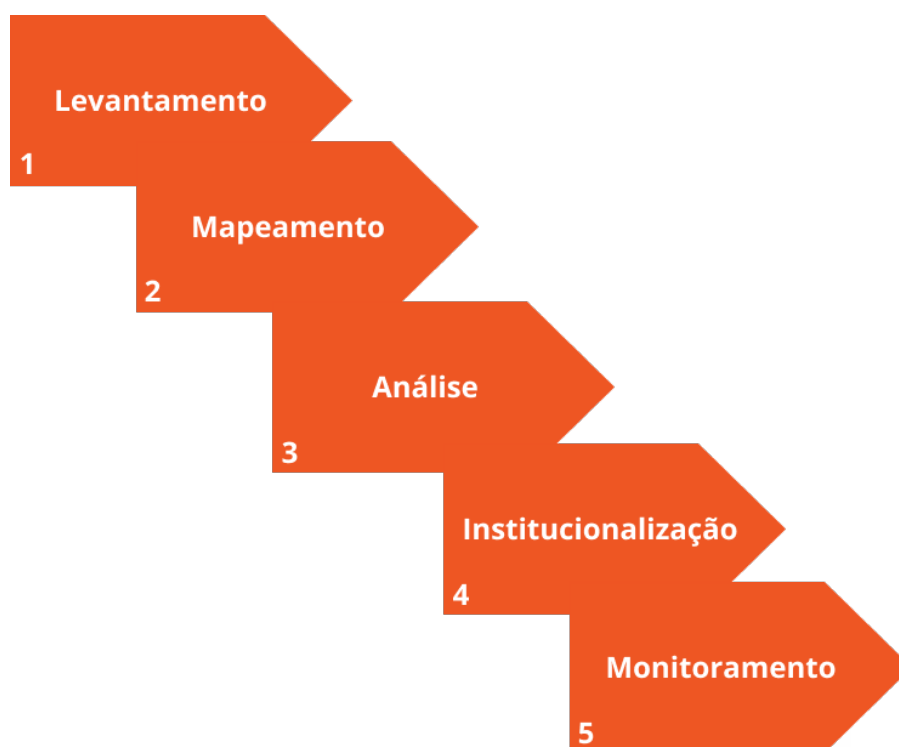
Analisadas essas informações, o grupo ou comitê terá melhor condições de construir, dialogicamente com as unidades interessadas e à luz das normas de regência, uma estruturação ideal para os processos de trabalho analisados.

A institucionalização, por sua vez, ocorrerá com a **edição (ou atualização) da norma de regência** e, sempre que possível, com a **elaboração do fluxograma** do respectivo processo (que é a representação gráfica da sequência das atividades que descrevem o processo ou os subprocessos).

Mas o trabalho não termina por aí. É preciso que esses processos sejam **adequadamente divulgados** – isso significa que a publicidade não deve se restringir à publicação oficial. É recomendável que se realize reuniões com o objetivo de comunicar o seu conteúdo aos servidores encarregados de executar os processos; e, se necessário, promover a sua capacitação.

Por fim, de nada adiantará estabelecer processos de trabalho sem que as instâncias de governança **monitorem**, diretamente ou por meio de delegação, a sua efetiva implementação, definindo atores responsáveis por revisá-los periodicamente.

Figura 22 - Cinco passos para estabelecer o processo de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

Esse monitoramento implica, também, o repensar do processo, de modo a identificar oportunidades de aperfeiçoamentos e redesenho¹⁰⁸.

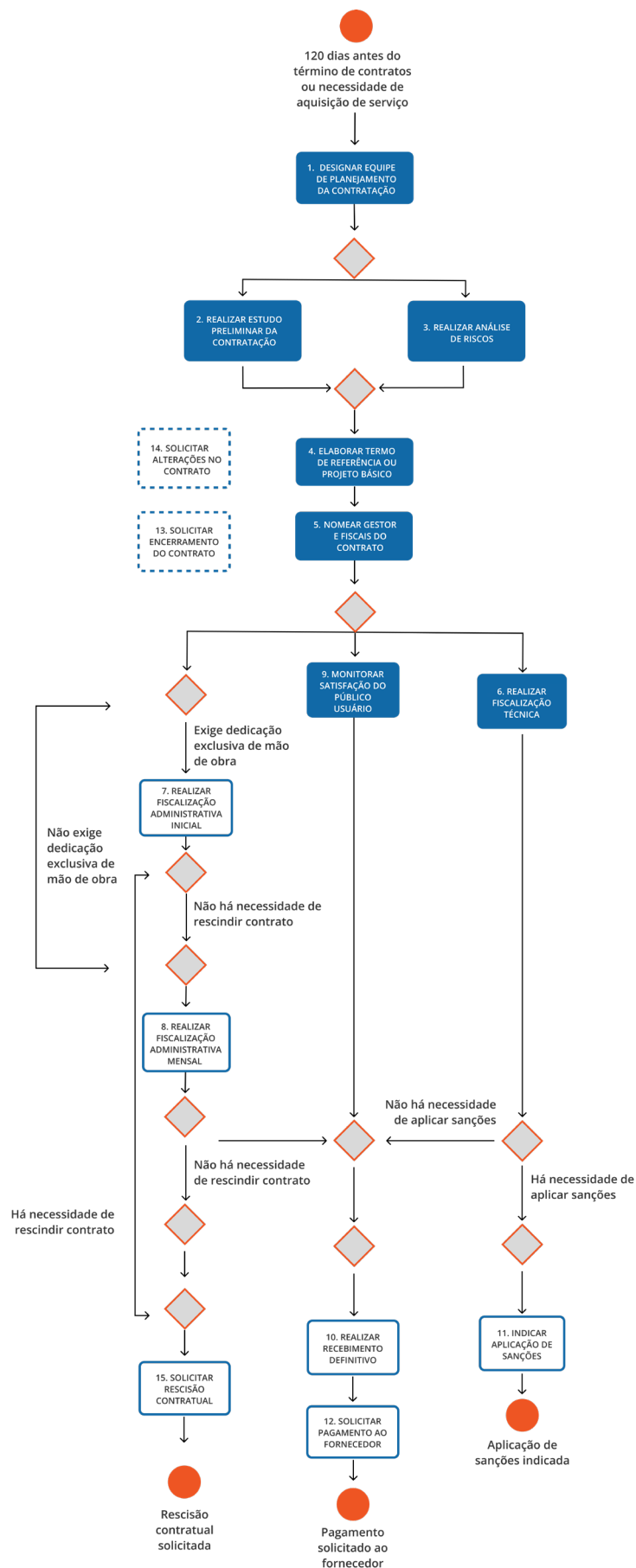


Fonte: Freepik.

4.5.4 Como desenhar os fluxos dos processos de trabalho?

A maior parte das organizações públicas utiliza uma notação gráfica denominada de **BPMN (Business Process Modeling Notation)**, que é uma notação padrão, surgida em meado de 2000, para representar processos de negócios por meio de fluxogramas. O TCU disponibiliza material que ensina como mapear processos com essa técnica [CLIQUE AQUI](#)¹⁰⁹. Exemplo interessante de mapeamento está disponível no portal de compras do Governo Federal¹¹⁰. Foi elaborado um fluxo de todo o macroprocesso, que se desdobram em 15 (quinze) processos de trabalho abrangidos pela IN SGMP nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta¹¹¹. Segue, na próxima página, o macrofluxo¹¹²:

Figura 23 - Macrofluxo da IN SGMP nº 05/2017

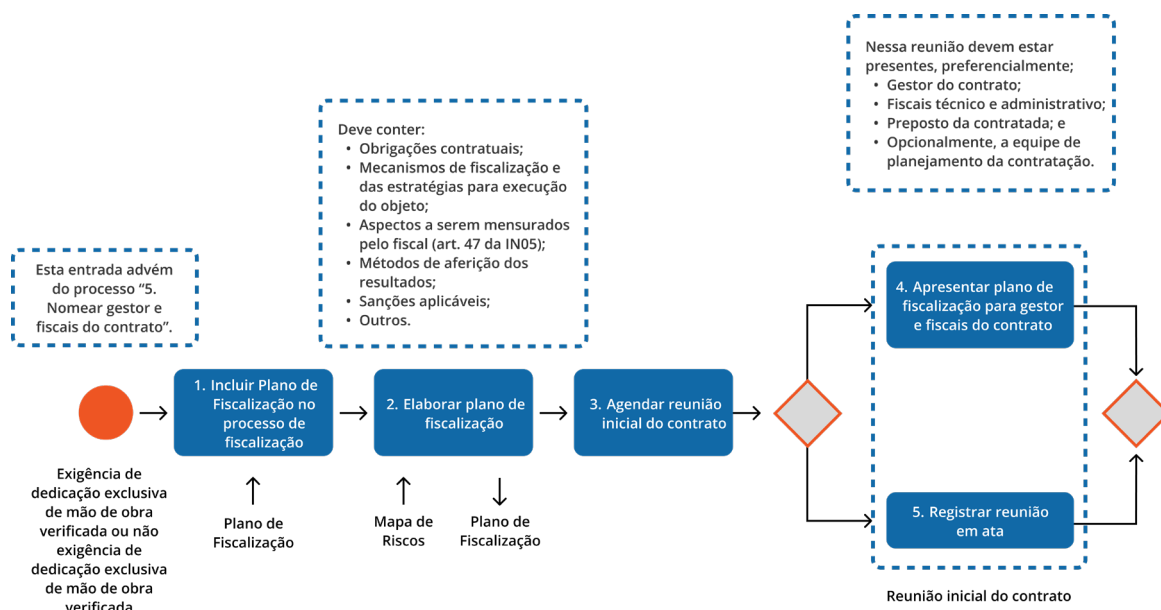


Fonte: Portal de Compras do Governo Federal¹¹³.

Cada uma das caixas do macroprocesso indica um processo de trabalho específico. Ao clicar na caixa, abre-se o fluxo correspondente.

Foram mapeados desde processos de trabalho mais **iniciais**, como a designação de equipe de planejamento, a realização de estudos preliminares, análise de riscos e elaboração de termo de referência, até aqueles mais **finais**, como realizar a fiscalização, solicitar o pagamento e fazer o encerramento do contrato. Para exemplo, segue o fluxo de uma das caixas (processo de planejamento/preparação para a fiscalização técnica):

Figura 24 - Processo de trabalho específico



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal¹¹⁴.

Para acessar os fluxos do Governo Federal, [CLIQUE AQUI](#)  .

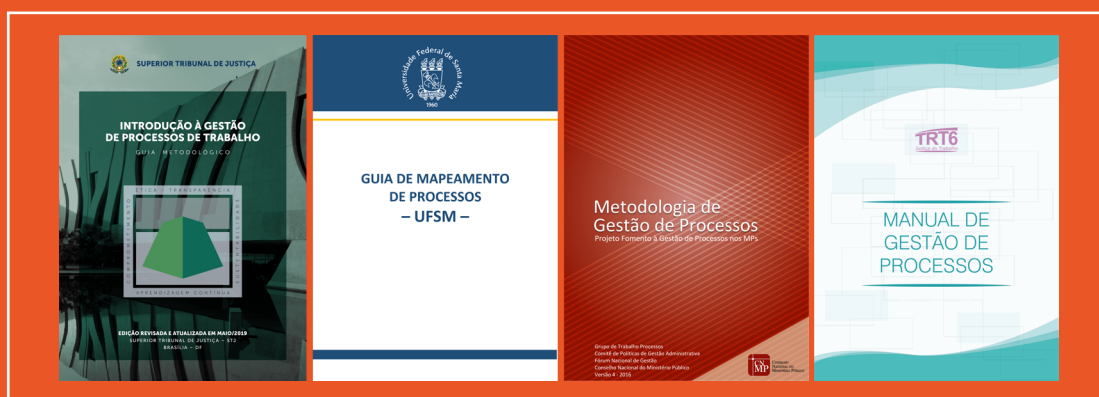
Outro exemplo são os fluxos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Dentre estes estão: adesão à Ata de Registro de Preços de outros órgãos; pesquisa de Preços para prorrogação de contratos; contratações e aquisições por dispensa; contratações e aquisições por inexigibilidade; contratações e aquisições por licitação; contratações por Sistema de Registro de Preços e contratações e aquisições por suprimento de fundos. Para acessá-los, [CLIQUE AQUI](#)  .

**Simplificando:
passo a passo
de como mapear
processos e
desenhar fluxos**

É apropriado que o grupo ou comissão responsável por conduzir os trabalhos de mapeamento tenham as competências necessárias ou recebam capacitação para tanto. Caso isso não seja possível, existem manuais disponíveis na rede que explicam, detalhadamente, como implementar gestão de processos, fazer mapeamentos e desenhar fluxos, os quais podem contribuir valiosamente na superação dessas lacunas de competência.

Simplificando: passo a passo de como mapear processos e desenhar fluxos

- *Introdução à gestão de processos de trabalho: guia metodológico*, elaborado pelo STJ, 2019. Disponível em https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/guia_gestao_proc_trab_2019v5.pdf (acesso em 09/11/2023);
- *Curso de mapeamento de processos com BPMN e Bizagi*, elaborado pelo TCU, 2013. O curso é composto por quatro aulas:
 - **Aula 01.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-01-8A81881E768B82EF0176CB4A01D17183.htm> (acesso em 10/01/2024);
 - **Aula 02.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-02-8A81881E747486F30174944383563998.htm> (acesso em 10/01/2024);
 - **Aula 03.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-03-8A81881E747486F3017494438A2139BE.htm> (acesso em 10/01/2024);
 - **Aula 04.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-04-8A81881F78EC6C5D0179DE25126727BF.htm> (acesso em 10/01/2024).
- *Metodologia de Gestão de Processos*, elaborado pelo CNMP, 2016. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum_nacional_de_gestao/comites/CPGE/20160404_Metodologia_de_Gest%C3%A3o_de_Processos_4%C2%AAvers%C3%A3o.pdf (acesso em 09/11/2023);
- *Manual de gestão de processos*, elaborado pelo TRT da 6ª Região. Disponível em https://www.trt6.jus.br/portal/sites/default/files/documents/manual_de_gestao_de_processos.pdf (acesso em 09/11/2023);
- *Guia de mapeamento de processos*, elaborado pela UFSM, 2019. Disponível em <http://w3.ufsm.br/proplan/pp/GUIA%20MAPEAMENTO%20PROCESSOS%202.0.pdf> (acesso em 09/11/2023);



Fonte: Elaboração própria a partir das capas.

4.5.5 Quais processos de trabalho devem ser priorizados no mapeamento?

Embora quanto maior o número de processos mapeados, maior (em tese) a assertividade organizacional, é óbvio que o estabelecimento de processos deverá se amoldar ao estágio de maturidade da organização, priorizando-se, inicialmente, aqueles mais importantes e seguir evoluindo de forma incremental, à semelhança das demais práticas de governança e gestão aqui abordadas.

Como enfatizado no tópico 4.5.3, antes de pensar no mapeamento, o ideal é começar com o *levantamento*, *atualização* e *consolidação* das normas sobre contratações. Para isso, a tabela de normas editadas pela União para regulamentação da nova lei pode ser muito útil [CLIQUE AQUI](#)  .

Uma vez assentadas as normas de regência, parece recomendável que organizações em estágios mais iniciais **comecem pelo mapeamento do macroprocesso**, com uma visão mais abrangente das três fases das contratações (planejamento, seleção e execução/fiscalização), a exemplo daquele exposto no macrofluxo da figura 23 retro.

Num segundo momento será possível **avançar em detalhamento**, mapeando-se, então, os processos e subprocessos específicos mais importantes que compõem o macroprocesso, tais como:

- realização do estudo técnico preliminar;
- elaboração do projeto básico ou o termo de referência;
- realização da pesquisa de preço;
- contratação por dispensa de licitação;
- contratação por inexigibilidade;
- contratação por sistema de registro de preço;
- contratação por processo de licitação;
- gestão e fiscalização da execução do contrato;
- pagamento do contratado;
- alteração/renovação contratual;
- aplicação de sanção ao contratado;
- rescisão contratual.

Dentre estes, os relacionados à **gestão e fiscalização da execução contratual** merecem um olhar muito atento. Isso porque a realidade das organizações públicas brasileiras (especialmente municipais) tem revelado ser essa uma etapa muito crítica, cujas incorreções podem, mais facilmente, ocasionar despesas ilegítimas (como pagamentos superfaturados) e, conseqüentemente, gerar a responsabilização de agentes por **danos ao erário**¹¹⁵.

Nesse sentido, a já mencionada IN SGMP nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta na esfera federal, e seus respectivos fluxos mostrados retro, podem servir de modelos para disciplinamentos de subprocessos de trabalho nessa fase (execução contratual). Os artigos 39 a 50 merecem olhar especial, pois trazem detalhamentos de como gestores e fiscais de contrato devem proceder¹¹⁶.

Simplificando: dicas de manuais para atuação de gestores e fiscais de contrato

Como foi dito, a fase da execução contratual merece uma atenção especial. Enquanto a organização não edita norma e estabelece processos de trabalho para essa fase, uma alternativa interessante pode ser a adoção de manuais elaborados por diversos órgãos como referência técnica a ser seguida pelos agentes que atuam nessa fase. Segue, abaixo, alguns exemplos de manuais:

- *Manual de gestão e fiscalização de contratos*, elaborado pelo STJ, 2023. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacao-institucional/index.php/gestaocontratos/article/view/12893/12997> (acesso em 10/01/2024);
- *Manual de gestão e fiscalização de contratos*, elaborado pelo DNIT, 2020. Disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/manuais-daq/manual_gestao_e_fiscalizacao_de_contratos_2021.pdf (acesso em 10/01/2024);
- *Manual de gestão e de fiscalização de contratos de serviços terceirizados*, elaborado pela ENAP, 2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3130/1/manual_de_gest%C3%A3o_terceirizados_da_enap.pdf (acesso em 10/01/2024);
- *Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos*, elaborado pelo TRT 2º Região, 2023. Disponível em https://ww2.trt2.jus.br/fileadmin/licitacoes/manuais/Manual_Gestao_Fiscalizacao.pdf (acesso em 10/01/2024);
- *Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos* da SEFAZ de Minas Gerais, 2022. Disponível em http://helios.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf (acesso em 10/01/2024);
- *Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos*, elaborado pelo TRT 8º Região, 2022. Disponível em <https://www.trt8.jus.br/governanca/manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-administrativos> (acesso em 10/01/2024).



Fonte: Elaboração própria a partir das capas.

4.5.6 Como fazer a padronização de minutas?

É bom lembrar que a instituição de modelos de minutas é uma **obrigação legal** prevista no art. 19, IV, da Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos. Diz o artigo que “órgãos da Administração com competências regulamentares” deverão “instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos”.

A boa notícia é que o mesmo artigo autoriza, na sua parte final, a **adoção de minutas do Executivo federal** (“admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos”).

Assim, além de normas, mapas e fluxos, a experiência federal também fornece **minutas padronizadas** de editais, contratos e outros documentos, já atualizadas com a nova lei. Para ilustração, segue algumas telas do Portal:

Figura 25 - Visão de modelos disponibilizados pela AGU



Fonte: Adaptado de Portal da AGU¹¹⁷.



Fonte: Freepik.

Em cada uma das caixas, são disponibilizadas minutas variadas e periodicamente atualizadas. Para exemplo, segue a visão da folha de rosto e do sumário de uma minuta de edital de pregão eletrônico:

Figura 26 - Visão folha de rosto e sumário de minuta da AGU




PREGÃO ELETRÔNICO
XXXXXXX

CONTRATANTE (UASG)
(000XXX)

OBJETO
registro de preços

VALOR TOTAL DA CONTRATAÇÃO
R\$ xx.xxx.xxx,xx

DATA DA SESSÃO PÚBLICA
Dia XX/XX/XXXX às XXh (horário de Brasília)

CRITÉRIO DE JULGAMENTO:
[menor preço] / [maior desconto] **por** [item] / [por grupo] / [global]

MODO DE DISPUTA:
[aberto] / [aberto e fechado] / [fechado e aberto]

PREFERÊNCIA ME/EPP/EQUIPARADAS
SIM / NÃO



Assine a ATA-Compras.gov.br e registre sua proposta

EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO Nº XXXXXXXX

Sumário

1. DO OBJETO.....	3
2. DO REGISTRO DE PREÇOS	3
3. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO.....	4
4. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO.....	5
5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA.....	7
6. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES.....	8
7. DA FASE DE JULGAMENTO.....	12
8. DA FASE DE HABILITAÇÃO.....	16
9. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS	18
10. DA FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA	19
11. DOS RECURSOS.....	20
12. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES.....	20
13. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO.....	22
14. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS.....	23

Página 2 | 24

Câmara Nacional de Mútuo de Licitação e Contratos da Consultoria-Geral da União
Atualização: maio/2021
Edital modelo para Pregão Eletrônico para contratação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Lei nº 14.133, de 2021.
Aprovado pela Secretaria de Governo Digital
Versão atualizada pela Secretaria de Gestão e Inovação

Fonte: Portal da AGU¹¹⁸.

Logo, essas minutas podem ser adotadas como padrão, mediante ato da autoridade competente; e/ou servir como insumos para a produção de minutas padrão pela própria organização.

De qualquer maneira, parece apropriado que, antes, seja feito um levantamento para **catalogar** as minutas que a organização já possui e saber se (e quando) foram atualizadas, se foram validadas tecnicamente, se foram utilizadas em algum processo etc. Uma forma relativamente simples de fazer esse levantamento é encaminhar às unidades da área de contratações instrumentos de pesquisa como o do singelo exemplo abaixo:

Quadro 19 - Modelo para pesquisa de minutas existentes

Nº DE IDENTIFICAÇÃO	TIPO DE DOCUMENTO	DATA DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO	ÓRGÃO/AGENTE VALIDADOR (E DATA)	ÓRGÃO/AGENTE APROVADOR (E DATA)	EXEMPLOS DE CONTRATAÇÕES EM QUE A MINUTA FOI UTILIZADA.
Ex.: 1B-22	Ex.: Termo de referência – compras – contratação direta.	Ex.: 25/03/2020	Ex.: Não identificado.	Ex.: Não identificado.	Ex.: Processo Adm. nº 32/2020; Processo Adm. nº 54/2021.

Fonte: Elaboração própria.

Essa iniciativa (de levantar as minutas existentes e analisá-las à luz daquelas disponíveis no portal federal) poderá ser a base para a constituição de um **banco de minutas**, com textos numerados, validados e atualizados periodicamente, com registro de alterações.

**Simplificando:
lei autoriza a
adoção de
minutas do
Executivo federal**

A Lei nº 14.133/2022 – Nova Lei de Licitações e Contratos autorizou, expressamente, no art. 19, IV, que outros entes utilizem as minutas do Executivo federal, as quais estão acessíveis no seu portal de compras.

Não obstante essa facilidade, parece apropriado um levantamento das minutas existentes na organização, avaliando-as em conjunto com as minutas do portal de compras do governo federal. A partir disso, será possível criar um *banco* com minutas validadas e aprovadas e com controle de atualizações.



Fonte: Freepik.

4.5.7 Como definir os papéis e responsabilidades dos agentes?

Uma primeira boa providência que muitos municípios têm adotado é **adaptar o Decreto nº 11.246/2022**, que dispõe, para o âmbito federal, sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos, para as suas realidades.

Essa norma trata sobre *diretrizes e requisitos* para a designação dos agentes (arts. 3º a 13); trata sobre *segregação de funções* (esclarecendo, no art. 12, que sua caracterização será avaliada na situação fática processual, podendo ser ajustada, conforme o caso concreto); esclarece as *atribuições* de cada um dos atores (arts. 14, 16, 17, 21, 22, 23 e 24); e assenta *definições* (p.ex.: no art. 19, diferencia gestão do contrato e as fiscalizações, técnica, administrativa e setorial).

Trata-se de uma norma útil, que pode servir como base de institucionalidade, especialmente para as organizações que ainda não tenham estabelecido os seus processos de trabalho.

Para além da definição normativa das atribuições dos atores, é recomendável que as unidades utilizem técnicas de gestão para que, no nível interno ao setor, se distribuam e esclareçam os papéis e as responsabilidades entre as pessoas.

Para isso, há ferramentas, como a **matriz de responsabilidade RACI**, há décadas utilizada nos meios empresariais, que podem ser adaptadas para as organizações públicas. Segue abaixo um exemplo de sua representação:

Quadro 20 - Exemplo de Matriz RACI

Matriz De Responsabilidade - RACI						
Rf.	Processo/Atividade/Tarefa	Unidade/Equipe/Agente				
		Equipe de Planejamento	Setor Requisitante	Área Técnica	Setor de Contratações	Secretário da Administração
1	Elaborar Estudo Técnico Preliminar (geral).	R	C		I	A
2	Elaborar Estudo Técnico Preliminar (soluções de TIC).		R	R	I	A
3	Elaborar Estudo Técnico preliminar (obras e serviços de engenharia).		R	Área R	I	A
4	...					
Legenda						
R	Responsável	Unidade, Equipe ou Agente responsável pela execução do processo/atividade/tarefa e/ou entrega do produto resultante.				
A	Aprovador	Unidade, Equipe ou Agente que aprova ou valida o processo/atividade/tarefa e/ou o produto resultante.				
C	Consultado	Unidade, Equipe ou Agente que apoia a execução do processo/atividade/tarefa e/ou produto resultante.				
I	Informado	Unidade, Equipe ou Agente que deve ser cientificado sobre o processo/atividade/tarefa e/ou sobre o produto resultante.				

Fonte: Elaboração própria a partir de matriz apresentada em Ebook produzido pela Secretaria de Integridade e Governança do Estado de Santa Catarina ¹¹⁹.

Como se pode notar no quadro acima, essa ferramenta parte da diferenciação entre *Responsible* ou Responsável (R); *Accountable* ou Aprovador/Autoridade (A); *Consulted* ou Consultado (C); e *Informed* ou Informado (I). Daí o acrônimo RACI.

4.5.8 Quais outros aspectos observar ao se estabelecer processos de trabalho?

Embora tenhamos focado, aqui, os processos e subprocessos do macroprocesso de contratações, é importante ressaltar que, na medida em que a modelagem for avançando, devem ser abarcados os **processos de trabalho relativos às próprias práticas** de governança e gestão aqui tratadas. Estamos falando de processos para a elaboração e monitoramento do plano de contratações anual; a implementação e monitoramento do programa de integridade; a realização de gestão de riscos, entre outros. Não é à toa que o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos fala em implementar “processos e estruturas”. Logo, a institucionalização das práticas não estará completa sem que se defina processos de trabalho que orientem a sua execução.

Por fim, também cabe anotar que processos de trabalho sólidos são um pressuposto indispensável para

a **medição do desempenho** da organização, pois é a partir de sua estruturação que será possível gerar informações confiáveis para subsidiar indicadores de desempenho consistentes.

4.5.9 Quais os prováveis ganhos ao se implementar processos de trabalho?

Vamos destacar três:

- processos mais eficazes, econômicos, céleres e juridicamente seguros;
- agentes com melhor compreensão de seus papéis e responsabilidades;
- ambiente institucional menos vulnerável a voluntarismos e desvios.



Resumindo o estabelecimento de processos em cinco pontos

- 1) estabelecer processos de trabalho de contratações é prover normas e fluxos que definam **papéis e responsabilidades, procedimentos e documentos padrão** para as três fases que compõem o macroprocesso (planejamento, seleção do fornecedor e execução contrato);
- 2) há **cinco passos** principais para fazê-lo: 1º) levantamento, atualização e consolidação das normas sobre contratações; 2º) mapeamento dos processos de trabalho existentes; 3º) análise das informações coletadas; 4º) estabelecimento ou atualização de processos de trabalho; e 5º) monitoramento;
- 3) a maior parte das organizações públicas utiliza uma notação gráfica denominada de **BPMN (Business Process Modeling Notation)** para desenhar fluxogramas;
- 4) o art. 19, IV, da Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos determina que sejam produzidas minutas dos principais documentos e autoriza que os demais entes utilizem as minutas do Executivo federal, que podem ser acessadas no Portal de Compras do Governo Federal;
- 5) a definição de papéis e responsabilidades pode ser trabalhada, na dimensão normativa, a partir da adaptação do **Decreto nº 11.246/2022**, que dispõe sobre as atribuições dos principais atores envolvidos no macroprocesso; e, na dimensão micro organizacional, com a utilização da ferramenta **Matriz RACI**, que auxilia na definição, dentro da unidade, das pessoas responsáveis por atividades ou tarefas.



Prática 6

Realizar gestão de riscos

4.6 PRÁTICA 6 – REALIZAR GESTÃO DE RISCOS

4.6.1 O que é risco?

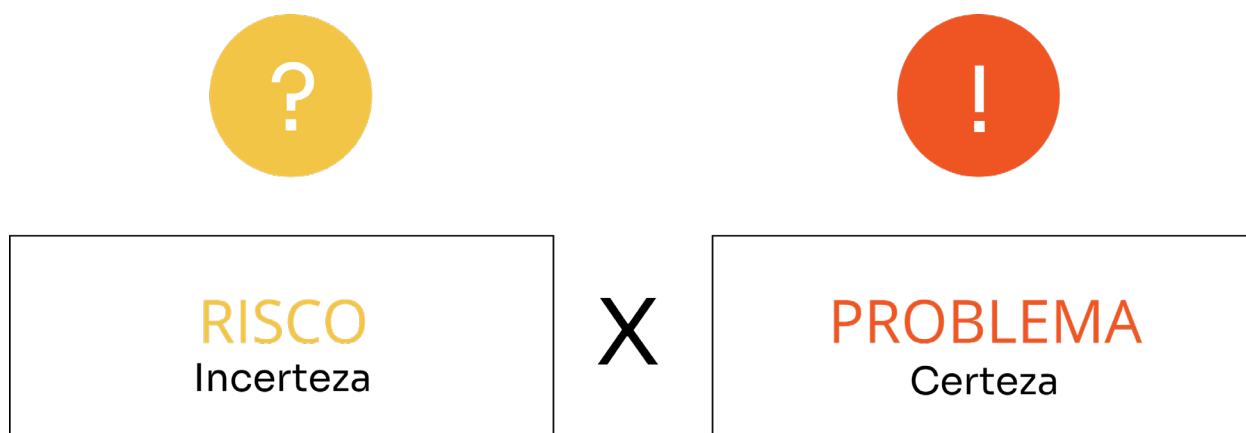
Numa definição ligeira: é o *efeito da incerteza nos objetivos*¹²⁰.

Efeito é um *desvio em relação ao esperado*¹²¹.

Incerteza, por sua vez, é um *estado, mesmo parcial, de deficiência de informação relacionada à compreensão ou conhecimento*¹²².

Então, é importante distinguir: se determinado evento já aconteceu ou se existe certeza de sua ocorrência, a menos que se o encare sob a perspectiva da possibilidade de repetição, não se estará, exatamente, tratando de *riscos*, mas sim, respectivamente, de um fato já *consumado* ou que irá se consumir (um *problema* a ser resolvido).

Figura 27 - Diferença entre risco e problema



Fonte: Guia da CGDF¹²³.

4.6.2 O que é gestão de riscos?

É a arquitetura (*princípios, objetivos, estrutura e processo*) estabelecida, direcionada e monitorada pela alta administração para, de forma permanente, **identificar**, **avaliar** e **gerenciar** potenciais eventos que possam afetar a organização, com a finalidade de conferir segurança razoável quanto à realização dos objetivos¹²⁴.

4.6.3 O que a lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos diz sobre gestão de riscos nas contratações?

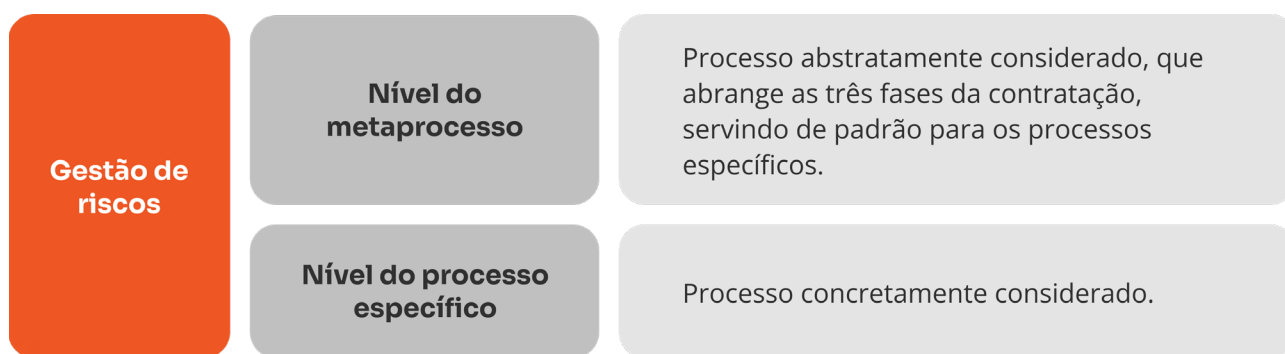
Diz que, na fase preparatória do processo licitatório, deve ser feita “a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual” (art. 18, X). Diz, também, que “as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e

controle preventivo” (art. 169, *caput*).

Para o âmbito federal, a Portaria SEGES nº 8.678/2021, que regulamenta os instrumentos de governança nas contratações, esclarece que, a gestão de riscos, quando couber, deve contemplar “os níveis do metaprocesso de contratações e dos processos específicos de contratação”.

Nota-se, portanto, que os riscos podem ser vistos sob a perspectiva da *floresta* (o todo das contratações) e a da *árvore* (uma contratação específica).

Quadro 21 - Níveis da gestão de risco



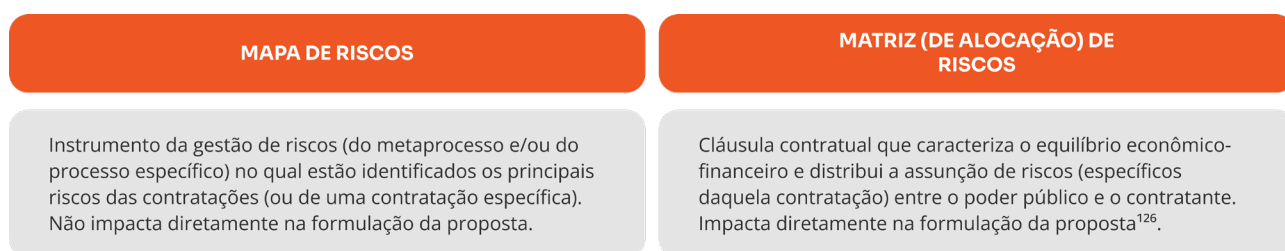
Fonte: Elaboração própria.

Outra distinção importante é a de *mapa de riscos* e *matriz (de alocação) de riscos*.

O *mapa de riscos* é um **artefato** que serve para identificar riscos no metaprocesso e no processo específico.

Já a *matriz (de alocação) de riscos*, mencionada nos arts. 6º, XXVII, e 103 da nova lei, é uma **cláusula contratual** que poderá ser utilizada para caracterizar ao equilíbrio econômico-financeiro e distribuir riscos e responsabilidades entre as partes (com adoção obrigatória em alguns casos¹²⁵).

Quadro 22 - Diferença entre mapa de risco e matriz (de alocação) de riscos



Fonte: Elaboração própria.

4.6.4 Como realizar a gestão de riscos?

Podemos sintetizar o essencial em **três passos**:

Quadro 23 - Quatro passos para a gestão de riscos

1º passo – Estrutura

Consiste, essencialmente, em editar normas diretivas que digam quais as unidades ou agentes responsáveis e que definam quem faz o quê;

2º passo – Metodologia

Trata-se da definição das regras e técnicas que deverão ser utilizadas para identificar eventos de risco, seus níveis, limites de exposição e as respostas possíveis – ou seja, dizer o “como” fazer;

3º passo – Gerenciamento

Consiste em manusear o ferramental instituído, especialmente, tratando os riscos mais relevantes – ou seja, é o “fazer” propriamente dito;

Fonte: Elaboração própria.

Normas e guias apresentam variadas formas de fazê-lo; e, normalmente, trazem detalhamentos mais sofisticados¹²⁷. O objetivo deste guia, contudo, é propiciar um **desenho mental básico e simples**. Os passos acima são, portanto, uma simplificação do ponto de partida.

4.6.5 Como definir a estrutura de gestão de riscos?

O primeiro passo é definir *quem faz o quê*.

Para isso é preciso compreender qual o *modelo* de gestão de risco.

Embora existam diversos modelos¹²⁸, o **modelo das três linhas** concebido pelo *Institute of Internal Auditors* – IIA¹²⁹, tem se popularizado no Brasil. Consiste, basicamente, na atuação coordenada de *três camadas*, conforme resumido abaixo¹³⁰:

- **primeira linha**: atores da gestão que são *responsáveis* pela *entrega* objeto do processo de trabalho e pelo desenvolvimento e *implementação dos controles internos* que respondem aos riscos;
- **segunda linha**: atores que *agregam* e *apoiam* questões relacionadas a riscos, especialmente se os processos e controles estejam sendo praticados e estejam operando com eficácia;
- **terceira linha**: atores responsáveis pela *auditoria interna*, os quais devem fornecer às instâncias de governança avaliação objetiva acerca da gestão de riscos e reporte daqueles riscos considerados críticos.

Esse modelo **foi adotado** (com adaptações) pela Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos. As linhas foram mencionadas nos incisos I, II e III do art. 169:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo Tribunal de Contas.

Para simplificar essas referências e ajustá-las para a realidade dos municípios, segue abaixo uma representação visual de um modelo que busca conciliar o previsto no art. 169 da nova lei com o arquétipo original concebido pelo IIA:

Figura 28 - Modelo das Três Linhas (adaptado)



Fonte: Elaboração própria a partir do modelo do IIA e art. 169 Da Lei nº 14.133/2021¹³¹.

O arranjo acima pode servir como uma bússola ao se procurar as três linhas no território organizacional. Como é possível notar, os atores da primeira e segunda linha são os responsáveis pela **gestão**, o que significa que estes atores que praticam a maior parte dos atos administrativos que deflagram e impulsionam as contratações.

A primeira linha detém a **responsabilidade primária** pelo risco (propriedade do risco), ou seja, quem deve prover e gerenciar os controles necessários.

A segunda linha, embora também assuma responsabilidades pela gestão¹³², atua como **coadjuvante colaborativo** da primeira, agregando conhecimento especializado, emitindo pareceres, testando a consistência dos controles internos, intervindo quando necessário e orientando melhorias¹³³.

A terceira linha é responsável pela **auditoria interna**, o que significa oferecer uma avaliação independente, sob o ângulo de quem não participou da prática do que está sendo avaliado; deve funcionar, por assim dizer, como “olhos e ouvidos”¹³⁴ da alta administração.

**Simplificando:
controles internos
x unidade central
de controle
interno**

Não se confunda *controles internos*, que são procedimentos administrativos aplicados pelos atores da primeira e segunda linhas para mitigar riscos, com *auditoria interna* (terceira linha), que é a avaliação distanciada e independente sobre se algo atende os critérios que deveria atender; e que, na realidade da maioria dos municípios, é realizada pela *unidade central de controle interno*.



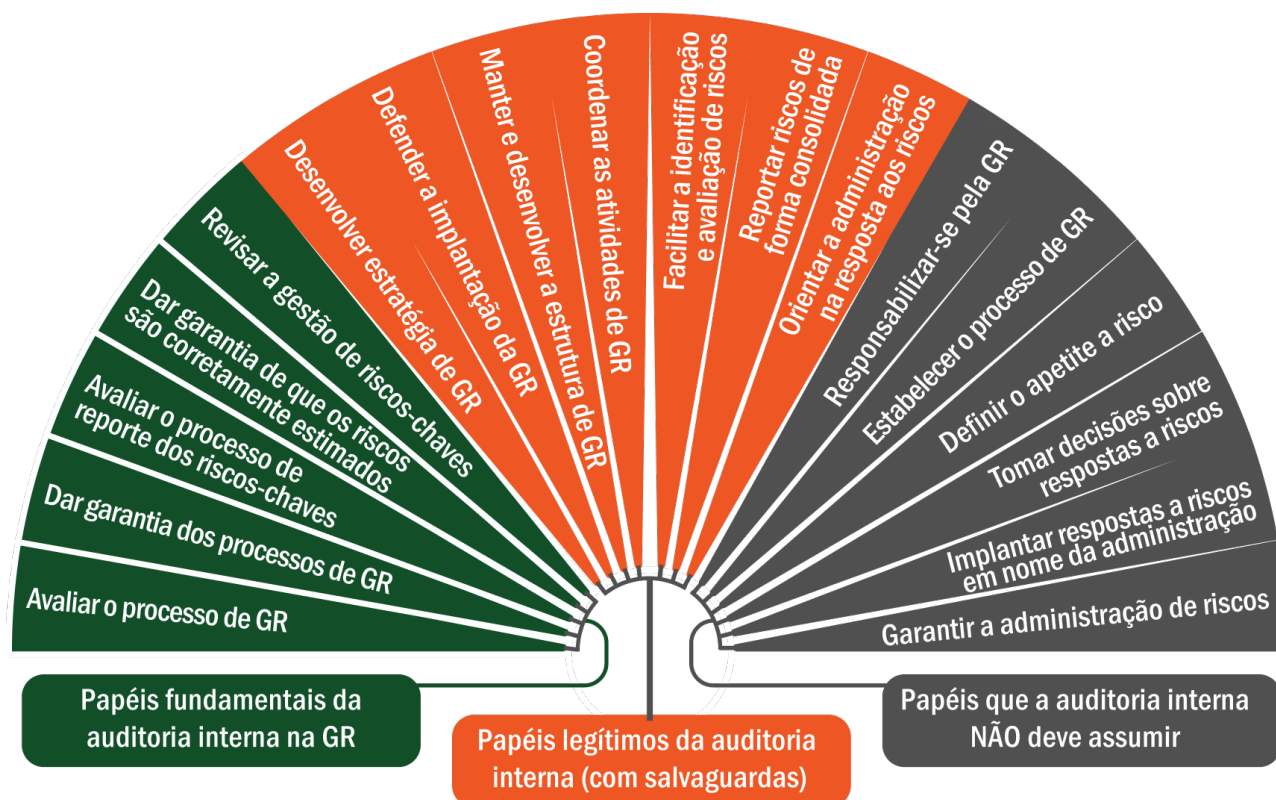
Fonte: Freepik.

Essas camadas, obviamente, não são estanques. Em organizações menores, principalmente, pode ocorrer **interpenetração** entre as linhas. Por exemplo: um agente exercer, concomitantemente, papéis nas primeira e segunda linhas¹³⁵.

Não obstante, o que deve ser evitado é que a terceira linha **assuma papéis** de primeira e segunda, ou seja, tome decisões ou pratique atos que façam parte das responsabilidades da gestão (incluindo o gerenciamento de riscos)¹³⁶. A inobservância de segregação entre essas funções pode comprometer o **distanciamento necessário** que deve ser resguardado para que a auditoria interna possa produzir avaliações com grau razoável de independência.

Isso não significa que a terceira linha deva estar afastada da gestão¹³⁷. Esta pode (e deve) contribuir, por exemplo, emitindo **orientações** ou respondendo **consultas** formuladas sobre dúvidas técnicas, hipótese em que emitirá manifestação sobre matéria em tese, não assumindo responsabilidades pela prática concreta de atos gestão. A figura abaixo ajuda a compreender os graus de interação com a gestão:

Figura 29 - Papel da auditoria interna na gestão de riscos



Fonte: IIA adaptado por TCU¹³⁸.

Aliás, nesse ponto é interessante frisar que a atuação das três linhas, embora pareça programada para operar numa dinâmica sequencial (age a 1º; depois a 2º; e depois a 3º), deve funcionar, respeitados seus espaços, **concomitante e sinergicamente**, com intervenções mútuas maximamente tempestivas.

Por fim, frise-se ser recomendável que a organização edite **norma** que esclareça quem são os atores que compõem as três linhas e quais os seus papéis e responsabilidades - preferencialmente aquela que institua a política de gestão de riscos ou a *política de governança* da organização.

**Simplificando:
dicas de como
montar norma
local de política de
gestão de riscos**

É recomendável que se institua, por ato normativo, a política de gestão de riscos da organização. A norma trará os objetivos, princípios, diretrizes, metodologia e responsabilidades. A minuta de política de gestão de riscos desenvolvida pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) pode ser útil. Para acessá-la, [CLIQUE AQUI](#) .

Simplificando: dicas de como montar norma local de política de gestão de riscos

O posicionamento das *três linhas* na organização também pode ser contemplado nessa norma. Experiências de outros órgãos podem ajudar na redação de artigo com esse conteúdo para ser agregado na norma [CLIQUE AQUI](#) ¹³⁹.



Fonte: Freepik.

4.6.6 Qual é a metodologia aplicável à gestão de riscos e como aplicá-la?

Existem diferentes metodologias, mas as preconizadas pela CGU¹⁴⁰ e pelo TCU¹⁴¹ têm sido referência para a administração pública brasileira. Para os propósitos deste guia, adaptamos as duas metodologias nas **oito etapas** abaixo:

Quadro 24 - Etapas da gestão de riscos

1ª Etapa – Entendimento do contexto	Identificar os objetivos organizacionais e definir os contextos externo e interno.
2ª Etapa – Identificação de riscos	Identificar os possíveis riscos relacionados aos objetivos.
3ª Etapa – Análise de riscos	Identificar as possíveis causas e consequências do risco.
4ª Etapa – Avaliação de riscos	Estimar os níveis dos riscos identificados.
5ª Etapa – Priorização de riscos	Definir as respostas aos riscos, priorizando para tratamento aqueles que estiverem além do <i>apetite de risco</i> da organização.

6ª Etapa – Tratamento dos riscos	Definir respostas de tratamento para adequar os riscos priorizados ao <i>apetite de risco</i> .
7ª Etapa – Monitoramento	Acompanhar o desempenho ou a situação dos elementos da gestão de riscos e avaliar a sua execução com o objetivo de buscar aprimoramentos.
8ª Etapa – Comunicação	Integrar comunicativamente as instâncias envolvidas no gerenciamento de riscos durante todo o processo.

Fonte: Metodologias da CGU e TCU.

Como existem na rede vários materiais com o passo a passo da metodologia, vamos apresentar, a seguir, uma **versão simplificada** das etapas mais importantes.

1ª Etapa - Entendimento do contexto

Consiste, sinteticamente, em compreender o ambiente externo e interno no qual o objeto de gestão de riscos se encontra¹⁴².

Modelos mais sofisticados propõem a confecção de documento que perpassasse aspectos como estrutura organizacional, cenário orçamentário, legislação, histórico, partes interessadas, força de trabalho da metodologia aplicada quadro de pessoal etc.; e indiquem os objetos de gestão de risco mais importantes e os critérios metodológicos¹⁴³.

No entanto, podemos conceber uma versão simplificada composta de apenas três partes:

- **Parte 1 - Estrutura e legislação:** informações sobre a organização, com enfoque para a área de contratações, por exemplo: unidades que a compõem a área; posição das unidades no organograma; legislação de regência, quantitativo de pessoal; histórico de desempenho (se houver indicadores); partes envolvidas/interessadas (atores que participam, possuem interesse ou, de alguma forma, influenciam); entre outras pertinentes;
- **Parte 2 - Contextualização:** mapeamento dos principais fatores internos e externos interferentes. Para facilitar essa identificação, segue abaixo um modelo de *checklist* (adaptável):

Quadro 25 - Checklist para estabelecimento de contexto

CATEGORIA	CONTEXTO INTERNO DA ORGANIZAÇÃO	S	N	P	NS	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES OU COMENTÁRIOS
Orçamentários	Possui problemas recorrentes, por desorganização no fluxo de caixa?					
	Tem inadimplido obrigações contratuais?					
	Possui grau de endividamento que tem comprometido a entrega de políticas públicas?					

CATEGORIA	CONTEXTO INTERNO DA ORGANIZAÇÃO	S	N	P	NS	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES OU COMENTÁRIOS
Operacionais	Possui histórico de contratações sem prosseguimento por falhas na fase do planejamento ou seleção?					
	Possui histórico de atrasos irrazoáveis na duração de processos licitatórios?					
	Possui histórico de impugnações, representações ou ações judiciais que foram procedentes e resultaram na anulação de certames?					
	Possui histórico de falhas na gestão e fiscalização de contratos?					
	Possui histórico de inadimplemento de obrigações por parte do contratado?					
Legais	Possui demandas significativas de normatização local de dispositivos da legislação que trata sobre contratações?					
Integridade	Possui histórico de ocorrência de denúncias sobre nepotismo, desvios, fraude ou corrupção por agentes públicos ou agentes privados contratados?					
Pessoas	Possui gestão por competências na área de contratações?					
	Possui área de contratações com número de pessoas percebido como suficiente?					
	Possui histórico de problemas de relacionamento e/ou liderança na área de contratações que tenham impactado sensivelmente no andamento dos trabalhos?					
	Existe a percepção de necessidade significativa de capacitação para os servidores que atuam na área de contratações?					
	Há muita rotatividade na alocação de servidores para a área de contratações					
Tecnológico	Possui condições de tecnologia e sistemas que sejam limitantes do trabalho da área de contratações?					
Infraestrutura e materiais	Possui condições de infraestrutura ou materiais que sejam limitantes do trabalho da área de contratações?					

TEXTO	CONTEXTO EXTERNO DA ORGANIZAÇÃO	S	N	P	NS	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES OU COMENTÁRIOS
Imagem	Há histórico de ocorrência que tenha abalado sensivelmente a imagem da organização perante a opinião pública?					
	A imagem da organização perante o mercado fornecedor é considerada boa?					
Localização	Há particularidades da região que sejam considerados limitadores significativos para as contratações de objetos importantes?					
Política	Há fatores políticos que, de alguma forma, obstam ou limitam a adequada atuação dos atores da área de contratações?					

Legendas: S (sim); N (não); P (parcial); NS (não sabe)

Fonte: Adaptação das metodologias consultadas (CGU, TCU e ABNT).

- **Parte 3** - Processos de trabalho/entregas mais importantes: visão preliminar de quais são os processos de trabalho ou as entregas mais importantes de cada uma das unidades que compõem a área de contratações.

Embora possa dar algum trabalho, o esforço em reunir essas informações será compensado nas etapas seguintes.

2ª Etapa – Identificação dos riscos

É muito provável que, com o entendimento do contexto, a equipe já enxergue recortes do macroprocesso com riscos relevantes.

Agora, o trabalho será desvelar, individualmente, esses eventos. A ideia é fazer uma *lista* abrangente dos eventos que possam **evitar, atrasar, prejudicar ou impedir** o cumprimento dos objetivos¹⁴⁴.

Com esta lista, você poderá começar a montar um *mapa de risco*, que nascerá em torno da descrição do evento de risco e irá agregando campos nas sucessivas etapas. Por exemplo:

Quadro 26 - Mapa de riscos simplificado em construção

Nº	1	2	3
	PROCESSO/ FASE	EVENTO DE RISCO	GESTOR DO RISCO
8	Planejamento	Elaboração de ETP/PB/TR com especificações insuficientes ou restritivas.	Responsável pela equipe de planejamento.

Fonte: Elaboração própria.

**Simplificando:
experiências
de outras
organizações
podem facilitar
o trabalho**

O TJDF é conhecido por possuir um trabalho de excelência em governança de contratações. Foi construída uma lista bem detalhada de riscos identificados em cada uma das etapas do macroprocesso. Para acessar, [CLIQUE AQUI](#) . Abaixo, seguem apenas alguns exemplos (a lista é maior):

- Planejamento:

- estimar quantidades inadequadas;
- restrição ilegal à competitividade;

**Simplificando:
experiências
de outras
organizações
podem facilitar
o trabalho**

- ações judiciais contra o edital de contratação;
- pedidos de impugnação contra o edital;
- possibilidade de ausência de pessoas chave na condução do processo de contratação;
- elaboração de ETP e do PB com especificações incompletas ou com requisitos insuficientes ou indevidamente restritivos;
- demorar no planejamento das contratações.

- Seleção:

- licitação deserta;
- licitação malsucedida;
- problemas na avaliação dos critérios de habilitação;
- contratar empresas sem a qualificação necessária;
- incapacidade técnico operacional por parte da empresa contratada;
- inexistir empresa no mercado que atenda ou tenha interesse ao escopo da contratação;
- contratar de forma que não atenda aos requisitos do processo seletivo e da Lei;
- contratar serviços aquém da demanda efetiva (subdimensionamento);
- contratar serviços além da demanda efetiva (superdimensionamento);

- Execução contratual:

- atrasar significativamente na celebração do contrato;
- atrasar na emissão de empenho;
- não renovar o contrato dentro do prazo correto;
- descumprir reiteradamente as obrigações contratuais que culminem em instrução de inexecução durante os trâmites processuais de prorrogação contratual;
- pagar indevidamente as notas fiscais;
- atrasar na entrega do material;
- descontinuar o contrato com a empresa;
- não haver o fornecimento do objeto;
- inadequação ou prestação dos serviços com baixo padrão de qualidade;
- atrasar o pagamento à contratada.

Essa lista pode facilitar muito o trabalho de identificação de riscos, pois a equipe poderá avaliar quais riscos estão mais presentes na realidade das contratações da organização.

3ª Etapa – Análise de riscos

Nesta etapa, o risco é analisado para se compreender as suas causas e consequências, sendo:

- **causas:** motivos que podem promover a ocorrência do risco;
- **consequências:** resultado a ocorrência do risco afetando o objetivo do processo.

Quadro 27 - Mapa de riscos simplificado em construção

Nº	1	2	3	4	5
	PROCESSO/ FASE	EVENTO DE RISCO	GESTOR DO RISCO	CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS
8	Planejamento	Elaboração de ETP/PB/TR com especificações insuficientes ou restritivas.	Responsável pela equipe de planejamento.	• Falta de conhecimento sobre o objeto, mercado e/ou legislação; • Contextos de urgência; • Comunicação deficiente com a área demandante; • Deficiência de rotinas de revisão.	• Impugnações ao edital; • Questionamento pelo tribunal de contas; • Ações judiciais; • Atraso na licitação; • Retrabalho; • Direcionamento ou limitação do competidor; • Solução contratada não aderente à necessidade.

Fonte: Elaboração própria e adaptação de conteúdo do TJ/DF¹⁴⁵.

4ª Etapa – Avaliação de riscos

Nesta etapa, busca-se estimar o *nível* do risco.

Porém, antes de entendermos como fazer essa estimativa, é preciso que deixemos claro, como ponto de partida, qual *cenário* será avaliado. Devemos esclarecer:

- se estamos considerando o risco intrínseco ao evento, visualizado num cenário em que inexistem controles – chamado de *risco inerente* (ou *risco bruto*);
- se estamos considerando o risco que remanesce após a incidência dos controles já existentes – chamado de *risco residual* (ou *risco líquido*).

Figura 30 - Risco inerente x risco residual



Fonte: Elaboração própria.

O cenário mais importante é o do *risco residual*, ou seja, aquele que “sobra” depois dos controles existentes, pois é este o cenário “real” a que a organização está exposta¹⁴⁶. Mas essa premissa de perspectiva não pode ficar subentendida. A equipe deve deixar expressamente **registrado** na documentação qual cenário está sendo avaliado.

Se estivermos olhando o *risco residual*, deveremos deixar registrado, também, quais os **controles existentes** que incidem no risco mapeado (p.ex.: supervisão, *checklists*, segregação de funções, sistemas automatizados, capacitações periódicas etc.). Esse registro é importante, porque, mais adiante, no gerenciamento dos riscos, a permanência e operância dos controles identificados (desde que eficazes) **deverão ser observadas** - pois, logicamente, se tais controles forem suprimidos ou perderem sua acurácia, o nível daquele risco merecerá reavaliação.

Simplificando: oportunidade para desburocratizar

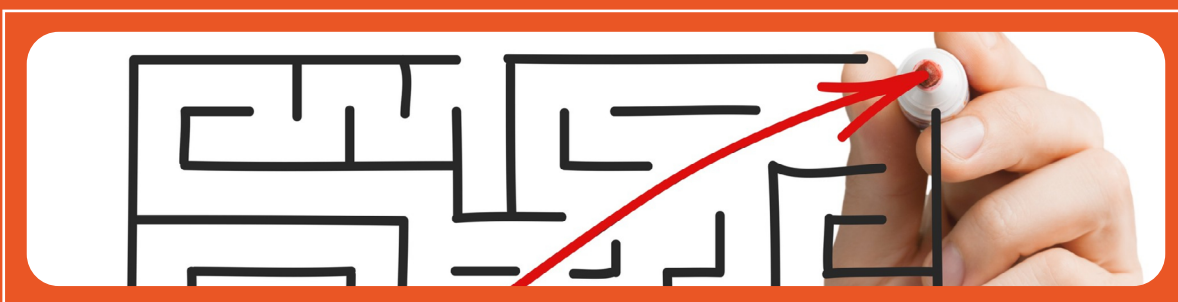
O trabalho de identificar os controles sobre os riscos pode ser mais proveitoso do que se pensa. Além de dissipar assimetrias de informação, poderá propiciar, em alguns casos, a remoção de controles ineficazes ou custosos.

Como se verá, mais adiante, dependendo do *apetite de risco* que for declarado pela organização, controles sobre riscos classificados como de *nível baixo* (e que, por vezes, paradoxalmente, envolvem as rotinas mais trabalhosas), poderão ser removidos, com fundamento no art. 169, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, por representarem custos desproporcionais aos benefícios.

Mas, como fazer? Uma estratégia simples que pode ser usada é utilizar quatro perguntas:

- 1) quais controles aplicados no subprocesso de trabalho analisado?
- 2) esses controles atuam sobre probabilidade, consequências ou ônus do risco (ex.: o seguro e outros financiamentos de risco não alteram a probabilidade de um evento, mas transferem os ônus de suas consequências para terceiros)¹⁴⁷?
- 3) esses controles têm se mostrado eficazes (funcionam mesmo)?
- 4) esses controles são eficientes (seus custos financeiros/operacionais são proporcionais aos benefícios)?

Os controles existentes considerados eficazes e eficientes serão consignados, oportunamente, no mapa de riscos (e sua manutenção será monitorada). Já os ineficazes e ineficientes deverão ser suprimidos. Isso aliviaria o trabalho da unidade. É a “deixa” para suprimir controles puramente formais.



Depois de esclarecer qual cenário se está avaliando, parte-se, propriamente, para a **estimativa** do *nível do risco*.

O nível do risco será o produto da multiplicação entre a *probabilidade* de um evento ocorrer e o seu *impacto* nos objetivos organizacionais. Assim temos, que:

$$\text{Nível do Risco [NR]} = \text{Probabilidade [P]} \times \text{Impacto [I]}.$$

$$\text{Ou seja, NR} = P \times I.$$

Agora, surge a pergunta: como estimar a *probabilidade* e o *impacto*?

As informações que irão embasar essa estimativa podem ser colhidas utilizando-se as técnicas comentadas no tópico 4.6.8. Vamos abordar aqui a sua parametrização. Para isso, poderão ser adotadas *escalas*, como as do exemplo abaixo:

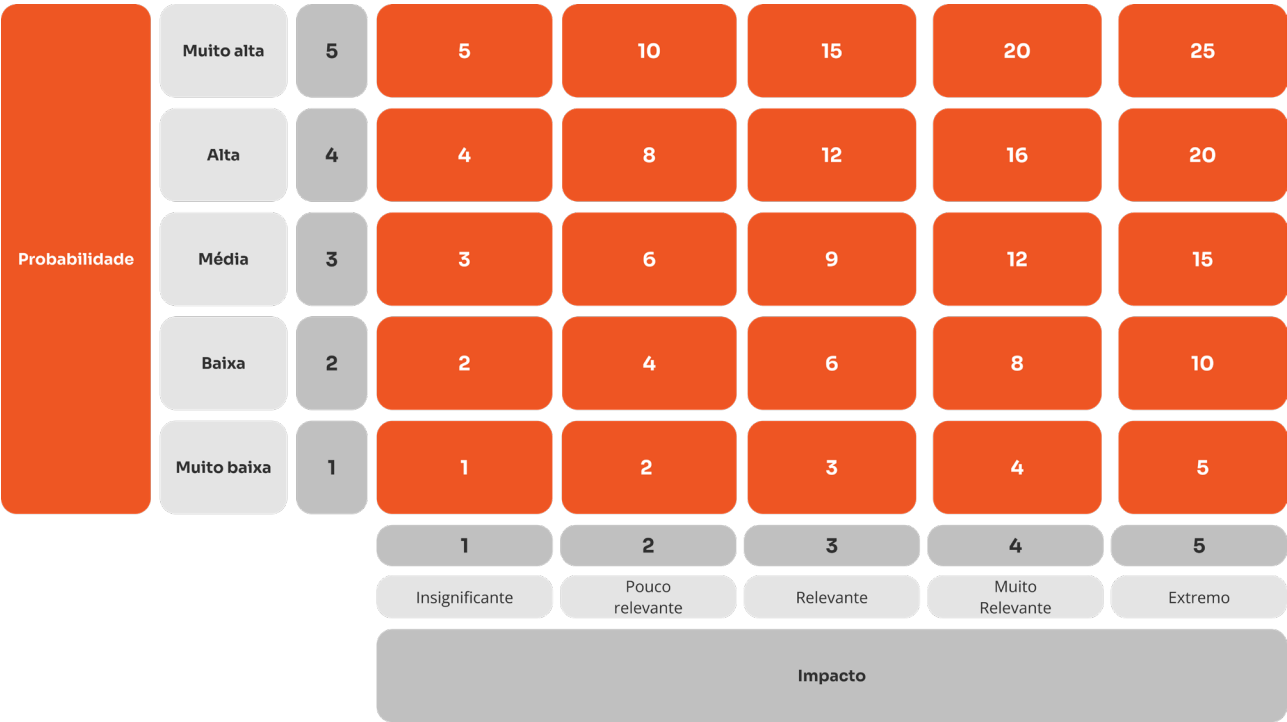
Figura 31 - Escalas de probabilidade e impacto

ESCALA DE PROBABILIDADE	ESCALA DE IMPACTO
1 MUITO BAIXA Evento extraordinário, raro.	1 INSIGNIFICANTE Impacto nulo ou insignificante nos objetivos.
2 BAIXA Evento casual e inesperado, com baixo histórico de ocorrência.	2 POUCO RELEVANTE Impacto mínimo nos objetivos.
3 MÉDIA Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência conhecido pela maioria dos gestores e operadores do processo.	3 RELEVANTE Impacto mediano nos objetivos, com possibilidade de recuperação no caso de consequências negativas.
4 ALTA Evento usual, com histórico de ocorrência amplamente conhecido.	4 MUITO RELEVANTE Impacto significativo nos objetivos, com possibilidade remota de recuperação no caso de consequências negativas.
5 MUITO ALTA Evento repetitivo e constante.	5 EXTREMO Impacto máximo nos objetivos, sem possibilidade de recuperação no caso de consequências negativas.

Fonte: Cartilha do TJDF¹⁴⁸.

Assim, se NR é igual $P \times I$, é possível extrairmos uma *matriz* com todos os *níveis* de risco, multiplicando-se os valores das duas *escalas*:

Quadro 28 - Matriz com probabilidade e impacto



Fonte: Adaptação de metodologias consultadas (CGU, TCU e ABNT).

A partir dessa matriz, poderá ser convencionado *níveis de riscos*, como **baixo, médio e alto**, considerando os intervalos da matriz (por exemplo: entre 1 e 4, baixo; 5 e 11, médio; e 12 e 25, alto). A lógica é: quanto maior a probabilidade e maior o impacto, maior o risco; quanto menor a probabilidade e menor o impacto, menor o risco.

Quadro 29 - Matriz com probabilidade, impacto e nível de risco



Fonte: Adaptação de metodologias consultadas (CGU, TCU e ABNT).

O exemplo traz uma classificação com três, mas nada impede que se classifique em mais níveis (por exemplo: baixo, médio, alto e extremo).

Por outro lado, se você entender que essa é uma construção muito sofisticada, poderá simplificá-la, por exemplo, adotando apenas quatro enquadramentos: 1) *baixa probabilidade e baixo impacto*; 2) *baixa probabilidade e alto impacto*; 3) *alta probabilidade e baixo impacto*; e 4) *alta probabilidade e alto impacto*.

Quadro 30 - Matriz de riscos simplificada



Fonte: Adaptação de Manual do TCU¹⁴⁹.

Seja qual for o nível de sofisticação aplicado, o importante é que a matriz seja efetivamente **útil** para a tomada de decisões.

Simplificando: matriz de riscos x matriz (de alocação) de riscos

Não confunda a matriz de riscos aqui estudada, que serve para expressar os produtos possíveis de probabilidade e impacto para fins de nível de risco, com a matriz (de alocação) de riscos, que, como explicado no tópico 4.6.3 (quadro 22), é *cláusula contratual* que caracteriza o equilíbrio econômico-financeiro e distribui, numa contratação específica, a assunção de riscos entre o poder público e o contratante.



Fonte: Freepik.

Pois bem. Montada a matriz, você finalmente poderá atribuir o *nível de risco* (residual) a cada um dos riscos identificados e analisados nas etapas anteriores. Com isso, agrega-se mais um *campo* no mapa de riscos em construção:

Quadro 31 - Mapa de riscos simplificado em construção (avaliação dos riscos)

Nº	1	2	3	4	5	6
	PROCESSO/ FASE	EVENTO DE RISCO	GESTOR DO RISCO	CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DO RISCO (NR)
Risco 8	Planejamento	Elaboração de ETP/PB/TR com especificações insuficientes ou restritivas.	Responsável pela equipe de planejamento.	- Falta de conhecimento sobre o objeto, mercado e/ou legislação; - Contextos de urgência; - Comunicação deficiente com a área demandante; - Deficiência de rotinas de revisão.	- Impugnações ao edital; - Questionamento pelo tribunal de contas; - Ações judiciais; - Atraso na licitação; - Retrabalho; - Direcionamento ou limitação do competitivo; - Solução contratada não aderente à necessidade.	9,0 (médio)

Fonte: Elaboração própria e adaptação de conteúdo do TJ/DF¹⁵⁰.

Ainda, poderá ser agregado campo para registro dos **controles preventivos** (ex.: *checklists*, sistemas automatizados, supervisão, capacitações periódicas etc.) e **controles contingenciais** (ex.: republicação de atos, contratações emergenciais, retenção de pagamentos, responsabilização de agentes etc.) que foram identificados. Esse registro é importante, pois, mais adiante, quem for fazer o gerenciamento do risco deverá observar se aqueles controles permanecem presentes. Vejamos:

Quadro 32 - Mapa de riscos simplificado em construção (avaliação dos riscos)

Nº	1	2	3	4	5	6	7	
	PROCESSO/ FASE	EVENTO DE RISCO	GESTOR DO RISCO	CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DO RISCO (NR)	CONTROLES EXISTENTES	
							PREVENTIVOS	CONTINGENCIAIS
8	Planejamento	Elaboração de ETP/PB/TR com especificações insuficientes ou restritivas.	Responsável pela equipe de planejamento.	- Falta de conhecimento sobre o objeto, mercado e/ou legislação; - contextos de urgência; - comunicação deficiente com a área demandante; - deficiência de rotinas de revisão.	- Impugnações ao edital; - questionamento pelo tribunal de contas; - ações judiciais; - atraso na licitação; - retrabalho; - direcionamento ou limitação do competitivo; - solução contratada não aderente à necessidade.	9,0 (médio)	- Normativas que regulamentam a elaboração dos artefatos; - minutas padrão; <i>checklist</i> para confecção dos artefatos; - revisão pela chefia imediata.	- Atuação sucessiva de outras unidades (setor de contratações, assessoria jurídica, agente de contratação etc.); - republicação do edital; - cancelamento da licitação.

Fonte: Elaboração própria¹⁵¹.

Lembrando: *risco residual* é aquele que considera os controles **já existentes**. Logo, se você chegou até aqui (no estágio de definir o nível) é porque já identificou esses controles – e, se o fez, será fácil inserir essa informação no mapa.

5ª Etapa – Priorização de riscos

Depois de atribuir o *nível* de risco a cada um dos eventos listados, você poderá ordená-los, conforme fase do macroprocesso (planejamento, seleção e execução), por ordem de *criticidade*.

Surge, então, a pergunta: o que fazer com estes riscos listados e ordenados?

No limite, poderia se pensar em tratar todos os riscos que podem ser tratados. No entanto, essa ideia não é muito factível diante da realidade de limitações vivenciada pela maioria das organizações.

A alternativa mais apropriada, então, será *priorizar os riscos críticos*.

Mas, para fazer isso, precisamos, antes, visualizar, mais claramente, quais são as *respostas* que podem ser dadas aos riscos.

Podemos pensar em quatro diferentes *respostas* (podem ser definidas mais):

Quadro 33 - Descrição das respostas aos riscos

RESPOSTAS AOS RISCOS	DESCRIÇÃO	
Aceitar	É quando não há nada que precise ou possa ser feito sobre aquele risco. Nesses casos, não há medidas adotáveis ou não vale a pena adotá-las, pois os custos podem ser desproporcionais aos benefícios. É quando deixar tudo como está se mostra a melhor opção. É a resposta normalmente cabível para riscos que estão dentro da faixa de apetite ou quando, mesmo que acima do tolerável, não comportam mitigação, compartilhamento ou eliminação.	
Compartilhar	Transferir parte dos ônus do controle ou das consequências, para atenuar a probabilidade ou o impacto. É o caso, por exemplo, de contratação de seguros e serviços terceirizados, celebração de convênios e acordos de cooperação, entre outros. Um risco normalmente é compartilhado quando a organização não domina uma atividade ou o custo/benefício do controle não é adequado. Poderá se mostrar uma resposta apropriada, principalmente para riscos altos.	
Mitigar	Tratar a probabilidade ou o impacto de modo a reduzir o nível do risco até limite tolerável pela organização. É quando existe algo que pode ser feito, como, por exemplo, a implementação de controles internos. Será a alternativa mais apropriada, principalmente para riscos altos.	
Evitar	É a resposta mais drástica, pois, neste caso, a organização não tolera aquele risco, por ser alto, mas não há como reduzi-lo ou compartilhá-lo. Neste caso, a partir de ciência e decisão da alta administração ou, por delegação, do comitê de governança, a organização poderá considerar a alternativa de não iniciar a atividade geradora de risco ou descontinuí-la, caso esteja em andamento. Se isso não for possível (a atividade não puder ser cessada), retorna-se à primeira opção de resposta, que é aceitar/assumir o risco.	

Fonte: Adaptação das metodologias consultadas (CGU, TCU e ABNT).

Porém, para que a organização possa definir qual *resposta* dar, é preciso, antes, possuir um *critério*. O nome que se dá a essa baliza é *apetite a riscos*.

Apetite a riscos é o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar.

Como exemplo de apetite, a organização poderá declarar que:

- está disposta a **assumir riscos baixos e médios**, ficando a cargo da unidade de nível operacional que possua responsabilidade primária pelo gerenciamento daquele risco a avaliação sobre a oportunidade e conveniência de eliminar controles ineficazes, aprimorar os controles existentes e/ou implementar novos controles, sendo recomendável que considere, de forma especial, o cabimento de aprimoramentos ou aumento de controles sobre riscos médios;
- não está disposta a aceitar os riscos altos**, devendo obrigatoriamente ser tratados (reduzidos), compartilhados (transferidos) e/ou evitados (eliminados) pela unidade de nível operacional que possua responsabilidade primária pelo gerenciamento daquele risco, o que deverá ser feito sob supervisão da unidade de nível tático hierarquicamente superior e com monitoramento pelo comitê de governança.

Quadro 34 - Exemplo de declaração de apetite a riscos

NÍVEL DO RISCO	APETITE	OBSERVAÇÕES
Baixo		
Médio	Organização aceita os riscos.	Unidade responsável pela gestão dos riscos avalia discricionariamente sobre a adoção ou não de medidas, sendo recomendável que considere isso, de forma especial, para os riscos médios.
Alto	Organização não aceita os riscos.	Unidade responsável pela gestão dos riscos, sob supervisão da unidade superior, deve obrigatoriamente tratá-los, compartilhá-los ou evitá-los. A adoção de medidas deve ser monitorada pelo comitê de governança.

Fonte: Elaboração própria.

Essa *declaração de apetite* também pode *prever ressalvas*. Por exemplo:

- previsão de que, para riscos baixos, a implementação de novos controles somente poderá ser feita com concordância do comitê de governança (o que seria um anteparo à criação de burocracias desnecessárias);
- previsão de que o compartilhamento de riscos dependerá de decisão do comitê de governança (pois essa solução pode exigir maior mobilização organizacional);
- a previsão de que os riscos baixos ou médios sejam, obrigatoriamente, tratados, compartilhados ou eliminados em hipóteses especiais, como quando se enxergue potencial significativo de comprometer algum objetivo estratégico.

É necessário que o *apetite a riscos* da organização seja **declarado formalmente** pela alta administração – ou, por delegação, pelo comitê de governança.

Com essas definições, nosso mapa poderá ganhar coluna específica para consignar a *resposta* ao risco:

Quadro 35 - Mapa de riscos simplificado em construção (priorização dos riscos)

Nº	1 PROCESSO/ FASE	2 EVENTO DE RISCO	3 GESTOR DO RISCO	4 CAUSAS	5 CONSEQUÊNCIAS	6 NÍVEL DO RISCO (NR)	7 CONTROLES EXISTENTES		8 RESPOSTA
							PREVENTIVOS	CONTINGENCIAIS	
8	Planejamento	Elaboração de ETP/PB/TR com especificações insuficientes ou restritivas.	Responsável pela equipe de planejamento.	- Falta de conhecimento sobre o objeto, mercado e/ou legislação; - contextos de urgência; - comunicação deficiente com a área demandante; - deficiência de rotinas de revisão.	- Impugnações ao edital; - questionamento pelo tribunal de contas; - ações judiciais; - atraso na licitação; - retrabalho; - direcionamento ou limitação do competitivo; - solução contratada não aderente à necessidade.	9,0 (médio)	- Normativas que regulamentam a elaboração dos artefatos; - minutas padrão; - checklist para confecção dos artefatos; - revisão pela chefia imediata.	- Atuação sucessiva de outras unidades (setor de contratações, assessoria jurídica, agente de contratação etc.); - replicação do edital; - cancelamento da licitação.	Aceitar (adoção de medidas a critério do gestor do risco)

Fonte: Elaboração própria e adaptação de conteúdo do TJ/DF¹⁵².

Esclarecidas as *respostas* possíveis e estabelecido o *apetite a riscos*, ter-se-á mais claramente quais são os riscos que devem/podem ser priorizados para tratamento.

No caso do exemplo acima, percebemos que o gestor do risco **não está obrigado** a tratá-lo, por estar situado *dentro* da faixa de apetite. Mas, como o risco está sob seu gerenciamento, poderá propor iniciativas de aprimoramento, como, por exemplo, diretrizes para reforçar as rotinas de revisão; oferecimento de capacitação, atualização de normas e minutas, mapeamento de processos etc.

Ainda, nada impede que a alta administração ou o comitê de governança determinem **tratamento obrigatório** de alguns riscos, mesmo que estejam dentro do apetite. Por exemplo, quando um risco, embora baixo, apresentar uma relação de causalidade especialmente forte com algum objetivo estratégico ou, ainda, quando forem detectados poucos eventos de risco alto e a organização possua capacidade instalada para tratar mais riscos.

Mas, vamos supor que, por outro lado, o risco de “incorrekções na gestão e fiscalização de contratos” também tivesse sido identificado, mas, diferente daquele do exemplo anterior, fosse avaliado como

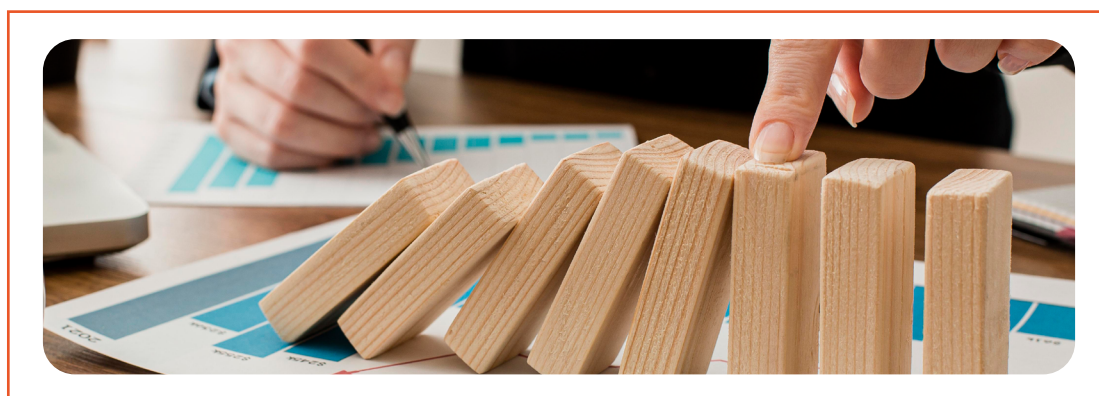
risco de nível alto. Neste caso, provavelmente **seria priorizado** para tratamento (mitigar).

Quadro 36 - Mapa de riscos simplificado em construção

Nº	1 PROCESSO/ FASE	2 EVENTO DE RISCO	3 GESTOR DO RISCO	4 CAUSAS	5 CONSEQUÊNCIAS	6 NÍVEL DO RISCO (NR)	7 CONTROLES EXISTENTES		8 RESPOSTA
							PREVENTIVOS	CONTINGENCIAIS	
12	Execução	Incorreções na gestão e fiscalização de contratos.	Responsável pela comissão de gestão e fiscalização de contratos.	• Capacitação insuficiente; • Ausência de diretrizes e normas; • Ausência de processos de trabalho mapeados e rotinas padronizadas; • Sobrecarga de trabalho (quadro insuficiente); • Resistência dos servidores.	• Atestes inconsistentes; • Pagamentos indevidos (dano ao erário); • Descumprimentos contratuais não penalizados; • Necessidade de responsabilização de agentes.	16 (alto)	• Revisão amostral do ateste pela chefia hierárquica; • Comunicação com a área demandante da contratação.	• Processo administrativo para apuração de responsabilidades e/ou valores a serem ressarcidos; • Suspensão de pagamentos e/ou compensação de valores; • Medidas judiciais.	Mitigar (conforme plano de tratamento)

Fonte: Elaboração própria e adaptação de conteúdo do TJ/DF¹⁵³.

Como fazer um plano de tratamento? É o que veremos na etapa seguinte.



Fonte: Freepik.

6ª Etapa – Tratamento dos riscos

Tratar riscos consiste em planejar e a realizar ações para **modificar** o nível do risco¹⁵⁴.

Vimos, antes, que o risco “Elaboração de ETP/PB/TR com especificações insuficientes ou restritivas” não precisava ser priorizado, pois estava dentro do apetite. Mas, o risco de “Incorreções na gestão e fiscalização de contratos”, por ser alto, foi priorizado para tratamento.

E então, como **fazer**?

O primeiro desafio será descobrir quais medidas de resposta a risco são exequíveis e provavelmente eficazes. Para isso, é recomendável que se ouça o gestor do risco e outras pessoas envolvidas no respectivo processo de trabalho. As técnicas referidas no tópico 4.6.8 poderão ser úteis para isso.

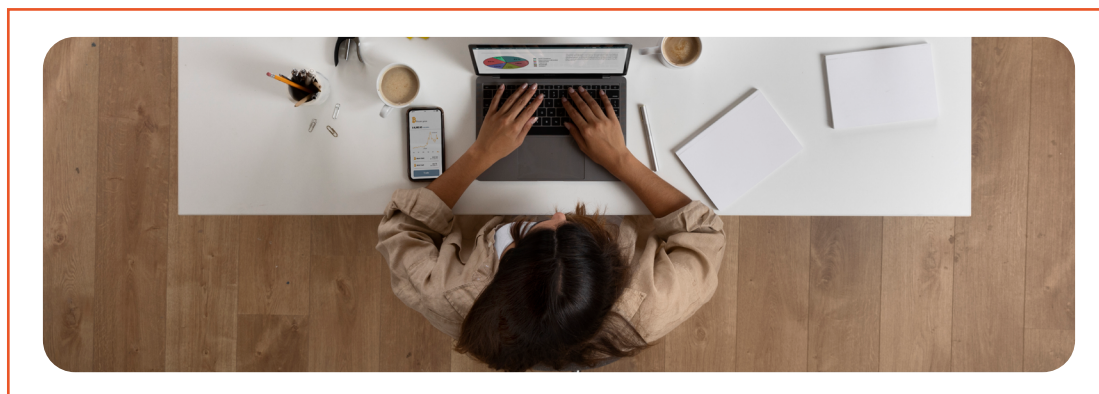
Essa perscrutação pode ser guiada pelas três **perguntas-chave** abaixo:

Figura 32 - Perguntas para identificar medidas de tratamento de riscos



Fonte: Elaboração própria a partir de adaptação de Manual do TCU¹⁵⁵.

Existem várias medidas adotáveis. Exemplos: mapeamento de processos de trabalho; implantação de instrumentos de verificação (como *checklists* e formulários); fortalecimento de rotina de revisão; edição de normas; capacitação de servidores; gestão por competências; produção de manuais; *benchmarking* com outras organizações (para levantar boas práticas).



Fonte: Freepik.

Identificadas quais medidas mais apropriadas, chega-se no *plano de tratamento*. No caso do exemplo (incorrekções na gestão e fiscalização de contratos), vamos supor que as medidas definidas tenham sido (i) edição de normativa e (ii) realização de capacitação. Com isso, poderia ser montado o seguinte plano de tratamento:

Quadro 37 - Exemplo de plano de tratamento de riscos

Risco nº 12 – Incorrções na gestão e fiscalização de contratos

Gestor do risco: Agente responsável pela comissão de gestão e fiscalização de contratos.

MEDIDA 1 – EDIÇÃO DE NORMA

Descrição da medida: edição de norma que vise regulamentar a atuação de gestores e fiscais, estabelecendo, de forma mais detalhada, os procedimentos que devem ser observados e o que deve conter os documentos emitidos por estes agentes.

Atividade	Responsável	Descrição	Data prevista para a entrega	Data(s) em que o gestor fará contato para verificar o andamento
Constituição de grupo de trabalho	Secretário de Administração	Sensibilizar setores, selecionar servidores com conhecimento e editar portaria.	XX/XX/XX	XX/XX/XX
Produção de minuta	Grupo de trabalho	Elaborar minuta de norma que contemple as necessidades de regulamentação identificadas, validando-a junto às unidades envolvidas.	XX/XX/XX	XX/XX/XX; XX/XX/XX e XX/XX/XX.
Edição da norma	Secretário da Administração	Validação e encaminhamento à alta administração para edição de decreto ou outro instrumento normativo.	XX/XX/XX	XX/XX/XX

MEDIDA 2 – REALIZAÇÃO DE CAPACITAÇÃO

Descrição da medida: depois de editada a norma objeto da medida 1, realização de evento para esclarecer o conteúdo daquela aos servidores que atuam como gestores e fiscais e, por meio de casos práticos, capacitá-los para a emissão dos documentos exigidos.

Atividade	Responsável	Descrição	Data prevista para a entrega	Data(s) em que o gestor fará contato para verificar o andamento
Preparação do evento	Grupo de trabalho	Definição do conteúdo do evento, instrutores, data de realização, local, público-alvo, divulgação etc..	XX/XX/XX	XX/XX/XX
Realização do evento	Secretário da Administração	Convocação dos servidores para participação e alocação do local e meios necessários para a concretização do evento.	XX/XX/XX	XX/XX/XX; XX/XX/XX e XX/XX/XX.

Fonte: Adaptação de Cartilha do TJDF¹⁵⁶.

Como se pode perceber, as medidas se desdobram em atividades, com prazos e responsáveis definidos, o que facilita muito o monitoramento.

7ª Etapa – Monitoramento

É possível enxergar o monitoramento sendo realizado sob três perspectivas:

- **estratégica:** se a gestão de riscos está sendo instituída; se a arquitetura organizacional está se mostrando adequada; e se os resultados estão sendo alcançados;
- **tática:** se as etapas de implementação estão sendo conduzidas adequadamente; se os riscos priorizados estão sendo tratados; se os planos de tratamento estão sendo efetivamente cumpridos; se os níveis dos riscos estão mudando;
- **operacional:** se os controles existentes (especialmente sobre aqueles riscos que, por efeito dos controles, ficaram em níveis aceitáveis e, por isso, não foram priorizados) continuam operantes e eficazes.

Conforme o ângulo, um ou outro ator prevalecerá na realização do monitoramento (gestor do risco, comitê de governança, autoridades da alta administração ou outro).

Importante assinalar que o objetivo do monitoramento não é apenas verificar o andamento das ações, mas também avaliar **oportunidades de aperfeiçoamento**.

8ª Etapa – Comunicação

Os atores precisarão interagir durante todas as etapas. Por isso, convém estabelecer meios para fluência de comunicações informativas e consultivas. A seguir um modelo de plano de comunicação:

Quadro 38 - Modelo de plano de comunicação

RESPONSÁVEL PELA COMUNICAÇÃO	DESTINATÁRIO DA COMUNICAÇÃO	MÉTODO DE COMUNICAÇÃO	OBJETO DA COMUNICAÇÃO	FREQUÊNCIA
		E-mail Memorando Ofício PA SEI Reunião Relatório		Eventual Semanal Mensal Bimestral Anual Bienal

Fonte: Adaptado de Cartilha do TJDF¹⁵⁷.

São exemplos de objeto da comunicação informações como: andamento da implementação da gestão de riscos; execução do plano de tratamento; mudança nos níveis atribuídos aos riscos; detecções de supressão ou inoperância de controles existentes; e situações especiais de ciência imediata à alta administração.

**Simplificando:
dicas de guias,
manuais e cursos
sobre gestão de
riscos**

Na rede, você poderá encontrar outros materiais que explicam, com robustez técnica e detalhamento, cada uma das etapas aqui abordadas. Segue algumas dicas:

- *Cartilha de gestão de risco nas contratações: diretrizes para a gestão de contratações* do TJDF, 2022. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf> (acesso em 21/08/2023);
- *Metodologia de gestão de riscos* da CGU, versão 2.0, 2020. Disponível em https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade_e_seguranca/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf (acesso em 15/02/2024);
- *10 passos para a boa gestão de riscos* do TCU, 2018. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-bou-gestao-de-riscos.htm> (acesso em 18/01/2024);
- *Manual de gestão de riscos* do TCU, 2020. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf (acesso em 25/01/2024).
- *Referencial básico de gestão de riscos* do TCU, 2018. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf (acesso em 21/08/2023);
- *Guia de gestão de riscos nas contratações* da CGDF, 2021. Disponível em https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Guia-Gestao_de_Riscos_nas_Contratacoes.pdf (acesso em 18/01/2024);
- *Roteiro de avaliação de maturidade em gestão de riscos* do TCU, 2018. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf (acesso em 18/01/2024);
- *Curso autoinstrucional de gestão de riscos* do TRT8º, 2016. Disponível em <https://www.trt8.jus.br/governanca/capacitacao-em-gestao-de-riscos> (acesso em 07/02/2024).

Simplificando: dicas de guias, manuais e cursos sobre gestão de riscos

- *Curso de introdução à gestão de riscos* da ENAP. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/923> (acesso em 25/02/2024).
- *Curso gestão de riscos em processos de trabalho* da ENAP. Disponível <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/300> (acesso em 25/02/2024).



Fonte: Elaboração própria a partir das capas.

4.6.7 Como fazer a gestão de riscos de processos específicos?

Importante mencionar que a Lei nº 14.133/2021 arrola a “análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual” como uma das “considerações” que a fase preparatória deve compreender (art. 18, X).

Como fazer isso?

Entendemos que basta **adaptar** as etapas pertinentes da metodologia exposta no tópico anterior para aplicá-las em relação aos riscos da contratação específica.

Por certo que fazer isso para todas as contratações específicas seria difícil. Daí que é recomendável fazer uma análise mais robusta dos riscos gerais e abstratos do macroprocesso e **complementá-la** com a análise dos riscos específicos da contratação que estiver sendo preparada, notadamente aquelas mais críticas. Parece ser esse o sentido do contido no Enunciado 18 do Conselho da Justiça Federal¹⁵⁸:

Enunciado 18: A análise de riscos que instrui o processo administrativo de contratação, conforme determinam o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021 e, a exemplo, os arts. 11 a 13 da Portaria CJF n. 62/2021, deve lidar com os riscos específicos da solução a ser contratada de forma complementar aos riscos gerais e abstratos já enfrentados no Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratação, instrumento de governança nas contratações previsto no art. 5º da Resolução CNJ n. 347/2020.

4.6.8 Quais técnicas podem ser empregadas para reduzir as chances de avaliações inconsistentes nas diversas etapas da metodologia de gestão de riscos?

Muito provavelmente, já na primeira etapa (estabelecimento do contexto), ao analisar o histórico das licitações, a equipe já formará uma visão sobre quais as modalidades licitatórias prevalentes; objetos com maior complexidade; certames que tiveram mais intercorrências; contratações com maior volume de recursos, entre outros.

Também nessa etapa, a equipe conhecerá os relatórios de auditoria eventualmente produzidos pela unidade central de controle interno e pelo Tribunal de Contas, que contenham achados sobre contratações.

Esse mostruário já será um ponto de partida valioso, pois assentado em dados mais objetivos.

No entanto, essas fontes não serão suficientes. Como vimos, as etapas da metodologia envolvem apreciações e estimativas com incontornável subjetividade dos membros da equipe, como, por exemplo, as estimativas de probabilidade e impacto (4ª etapa).

Para garantir a maior assertividade dessas apreciações, a ABNT NBR IEC 31010:2021 recomenda um conjunto de técnicas. Vai, abaixo, ligeira síntese de algumas delas (há muitas outras):

Quadro 39 - Técnicas de coleta de dados aplicáveis para identificação, análise e avaliação de riscos

TÉCNICA	DESCRIÇÃO
<i>Brainstorming</i>	Conversação de grupo de pessoas conhecedoras do assunto. Mas, não deve ser encarada como uma simples reunião, pois há um esforço consciente empregado para estimular a imaginação dos participantes. Por isso, trata-se de uma técnica muito apropriada para buscar soluções inovadoras. Pode ser feita de forma estruturada ou não. Na forma estruturada, o facilitador divide o assunto em tópicos e utiliza comandos pra estimular a discussão e a criatividade. O produto é uma lista com as ideias geradas.
Entrevista	Perguntas sobre um ou mais pontos a pessoas conhecedoras do assunto ou envolvidas no processo de trabalho. A entrevista pode ser estruturada ou semiestruturada. Na primeira, segue questões pré-elaboradas; na segunda, abre-se liberdade para o entrevistador cobrir outros pontos que entender pertinentes. O produto é o registro das informações fornecidas pelo entrevistado.
Questionário	Aplicação de questionários com perguntas que geralmente oferecem respostas fechadas, do tipo sim/não; escolha em escalas de avaliação (concordo, concordo parcialmente, discordo etc.); ou gama de opções de respostas mais prováveis. O produto são as visões dos indivíduos sobre as questões.

TÉCNICA	DESCRIÇÃO
Listas de verificação	Formulação de lista com eventos, requisitos, controles relacionados a determinado objeto (em alguns casos, algo como um <i>checklist</i>), para submetê-la a pessoas conhecedoras do assunto ou envolvidas no processo do trabalho para verificar se os itens arrolados na lista são consistentes em relação ao objeto. O produto será a validação de lista de situações ou riscos inaceitáveis, de controles inadequados ou faltantes, entre outros.
Delphi	Aplicação de questionários sequenciais a especialistas sobre algum assunto, primeiramente de forma individual, mas que, a cada rodada, os demais participantes vão tendo acesso às respostas dos demais, podendo alterar a sua opinião na rodada subsequente. Esse procedimento é especialmente útil quando há divergências entre pessoas com conhecimentos profundos sobre um assunto. Vai-se repetindo as rodadas e se depurando as opiniões dos participantes até se chegar a um consenso ou quase consenso. O produto é uma descrição dos consensos alcançados.

Fonte: Elaboração própria a partir de ABNT NBR IEC 31010:2021.

Tais técnicas de coletas de dados também podem ser empregadas para implementação das demais práticas de governança e gestão tratadas nesse guia.



Fonte: Freepik.

4.6.9 Quais outros aspectos devem ser observados ao realizar a gestão de riscos?

O *mapa de risco* pode oferecer valiosas funcionalidades. Esse artefato pode propiciar, por exemplo, a abertura de *painéis*, como aqueles disponibilizados no portal do TJDF. Na figura a seguir, a visão geral da matriz com todos os riscos identificados no macroprocesso:

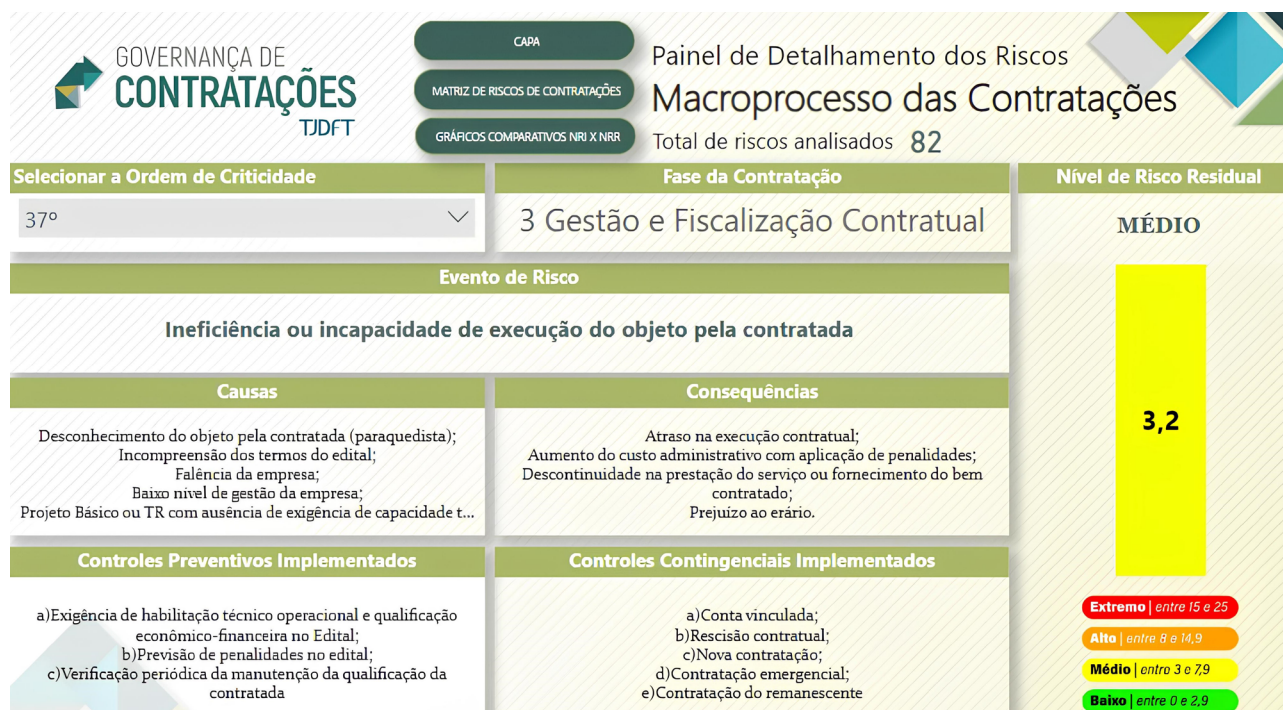
Figura 33 - Painéis do TJDF (visão geral da matriz de riscos)



Fonte: Portal do TJDF¹⁵⁹.

Na figura seguinte, abre-se, como exemplo, o detalhamento de um dos 82 riscos mapeados - o de número 37, que é a “ineficiência ou incapacidade de execução do objeto pela contratada”:

Figura 34 - Painéis do TJDF



Fonte: Portal do TJDF¹⁶⁰.

Painéis como estes, produzíveis a partir de tecnologias razoavelmente acessíveis à maioria das organizações públicas, facilitariam enormemente o monitoramento da gestão de riscos por todos os

atores, pois permitem, de forma rápida, a visualização dos riscos mapeados e seus detalhamentos.

4.6.10 Como a gestão de riscos impacta na responsabilização dos agentes?

Como mencionado nos tópicos 3.5, 3.6 e 3.7, a implementação de estruturas e processos de governança pode influenciar na responsabilização de agentes, em especial em relação a agentes da alta administração. É razoável afirmar que a governança pode oferecer fundamento, em alguns casos, para mitigação e até afastamento da culpabilidade dos agentes. Dentre suas práticas, a gestão de riscos merece um olhar especial. A existência de uma arquitetura adequada e operante é elemento que demonstra maturidade organizacional e evidencia que a alta administração está empenhada em minimizar os riscos. Nesse sentido, Ziller e outros ponderam¹⁶¹:

Por meio da elaboração e implementação da gestão de riscos com a finalidade de se alcançarem os objetivos organizacionais, é possível, também, reduzir ou evitar a possibilidade de responsabilização do gestor público, visto que se torna possível comprovar que foi feita a devida avaliação de riscos inerentes aos processos, a identificação de suas causas e a criação e implementação das respectivas ações de controle. (Ziller et al, 2023, p. 39-40)

Em suma, é preciso encarar, realisticamente, que muitas coisas podem dar errado e erros incontornavelmente ocorrerão. A questão é saber o que os agentes têm feito para evitar essas ocorrências ou minimizá-las. A existência (ou não) da gestão de riscos será parte fundamental da resposta a essa questão.

4.6.11 Quais os prováveis ganhos ao se implementar gestão de riscos?

Vamos destacar três:

- maior capacidade de antevisão, resposta e resiliência organizacional a eventos adversos;
- maior clareza sobre papéis e responsabilidades diante de riscos;
- maior clareza sobre quais controles necessitam ser ampliados/aprimorados e quais podem ser removidos/simplificados.



Resumindo a gestão de riscos em cinco pontos

- 1) a *gestão de riscos* é a arquitetura (princípios, objetivos, estrutura e processo) voltada a identificar, avaliar e gerenciar eventos envoltos de **incerteza**, que possam afetar os objetivos da organização;
- 2) a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos adotou o *modelo das três linhas*, que está baseado na atuação de três camadas de controle: responsáveis diretos pela gestão das contratações (**primeira linha**); responsáveis por atividades de apoio (**segunda linha**); e responsáveis pela auditoria interna (**terceira linha**);
- 3) a *metodologia* de gestão de riscos é composta de **oito etapas**: 1ª) entendimento do contexto; 2ª) identificação de riscos; 3ª) análise; 4ª) avaliação; 5ª) priorização; 6ª) tratamento; 7ª) monitoramento; e 8ª) comunicação;
- 4) o *nível* do risco é o produto da estimativa de *probabilidade* multiplicado pela estimativa do *impacto*. Conforme o *nível* e o *apetite* da organização, caberão diferentes **respostas** ao risco (aceitar, transferir, mitigar ou evitar);
- 5) o *plano de tratamento* é o documento que consubstancia o planejamento de ações voltadas a **modificar** o *nível* do risco. Deve explicitar as medidas que serão adotadas, os prazos e os responsáveis pelas atividades.



**Outras práticas de
governança e gestão**

4.7 OUTRAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA E GESTÃO

Existem outras práticas de governança e gestão aplicáveis às contratações. Porém, considerando o escopo do presente guia, não serão aqui abordadas.

Com o objetivo de direcionar o leitor para pesquisas complementares, segue, abaixo, ligeira descrição de algumas delas:

Quadro 40 - Outras práticas

PRÁTICAS	DESCRIÇÃO
Realizar contratações sustentáveis	Adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações, quando possível, incluindo a aprovação de Plano de Logística Sustentável , contendo objetivos, papéis e responsabilidades definidos, os critérios e as práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permitam à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos; e descrição, nos autos ou processos de cada contratação, dos aspectos de sustentabilidade cabíveis ¹⁶² .
Contratar e gerir com base no desempenho	Preferência ao modelo de execução indireta de serviços baseado no <i>desempenho</i> ¹⁶³ para sublimar disfunções inerentes a outros modelos, como a do “paradoxo do lucro-incompetência” ¹⁶⁴ . Essas contratações definem especificações e procedimentos baseados em resultados; exigem que as empresas contratadas criem modos mais inovadores, eficientes e eficazes de executar o trabalho ¹⁶⁵ . Dentre suas características, estão: (i) focam na descrição dos requisitos em termos de resultados exigidos (e não em especificações de como o trabalho deve ser realizado); (ii) definem padrões de desempenho mensuráveis; (iii) descrevem como o desempenho da contratada será avaliado em um plano de garantia de qualidade; e (iv) identificam e usam incentivos positivos e negativos, quando apropriado ¹⁶⁶ . A adoção desse modelo significa, por exemplo, na contratação de serviços sob o regime de execução indireta, optar por contratações baseadas em resultados em vez de postos de trabalho ¹⁶⁷ .
Estabelecer política de interação com o mercado fornecedor	Práticas de transparência no diálogo com o mercado fornecedor quando da confecção dos estudos técnicos preliminares e quando da realização da fase de seleção. Padronização de procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores. Proporcionalidade das exigências para assegurar o amplo competitivo ¹⁶⁸ .
Estabelecer política de compras compartilhadas	Preferência de contratações compartilhadas, no caso de bens e serviços de uso comum. Utilização de soluções centralizadas, por meio de centrais de compras ou consórcios ¹⁶⁹ .

Fonte: Adaptado de TCU e Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.



Indicadores

4.8 INDICADORES

A governança não é um fim em si mesmo, mas sim um instrumento. Deve gerar valor público.

No caso das contratações, depois de implementadas as práticas aqui preconizadas, fica a pergunta: **como saber se as contratações estão melhores?**

Daí a importância de se pensar em *indicadores* para a mensuração quantitativa e qualitativa dos *esforços* empenhados e dos resultados obtidos nas contratações. Segue abaixo alguns exemplos (adaptado de Mota, 2021):

Quadro 41 - Exemplos de indicadores de desempenho nas contratações

TIPO	INDICADORES DE DESEMPENHO	DESCRIÇÃO	EXEMPLOS
Resultado	Eficiência	Relação entre o que foi entregue e o que foi consumido de recursos	Custo do processo licitatório; tempo médio de conclusão do pregão; tempo médio da fase preparatória; tempo médio da fase externa.
	Eficácia	Quantidade e qualidade dos produtos e serviços entregues ao demandante.	Quantidades do objeto/ contrato assinado no prazo pactuado; índice de percepção da qualidade pelos demandantes.
Esforço	Economicidade	Relação entre o que foi obtido e os dispêndios financeiros ou físicos.	% de economia por modalidade licitatória; % de economia por tempo de contrato.
	Excelência	Relação de conformidade entre o que foi entregue e os critérios e padrões de qualidade.	Índice de reclamações do público usuário; % de licitações concluídas com sucesso; % de contratos sem solicitação de penalidades; n° de horas de capacitação por servidor.

Fonte: Adaptado de Rafael Soares Mota¹⁷⁰.

Também é apropriado que se construa indicadores para medir os esforços de implementação e/ou os resultados obtidos **em relação às práticas** aqui preconizadas. Segue abaixo alguns *insights* que podem inspirar essa construção:

Quadro 42 - Exemplos de indicadores de desempenho relativos às práticas de governança e gestão

PRÁTICA	EXEMPLOS
Promover a integridade	% do plano de integridade executado; n° de eventos realizados; n° de ocorrências de casos de integridade.
Desenvolver capacidades	N° de competências mapeadas; % do plano de capacitação executado; n° de horas de capacitação por servidor.
Implementar o plano de contratações anual	N° de dias de atraso na elaboração do plano; % do plano executado conforme planejado; % de alterações do plano durante o ano de execução.
Estabelecer processos	N° de mapeamentos de processos de trabalho e desenhos de fluxos concluídos; n° de minutas padrão validadas.
Gerir riscos	N° de riscos mapeados; % do plano de tratamento executado; % de manutenção e operância dos controles internos preventivos existentes (quando do mapeamento do risco).

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, oportuno salientar que, ao construir indicadores, é recomendável que se observe a presença de *atributos*, como, por exemplo: **ser útil** (deve ser capaz de dar suporte a alguma de decisão); **ser representativo** (retratar uma realidade com a maior proximidade possível); **ser confiável** (fontes e metodologia definidas e tecnicamente consistentes); **estar disponível** (os dados para cálculo devem ser acessíveis); **ser econômico** (ter uma boa relação de custo e benefício)¹⁷¹.

NOTAS DE RODAPÉ

1 Mais precisamente, conforme IBGE, são quase 68,2% ou 3.670 dos municípios brasileiros que possuem população nessa faixa. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em 27/12/2023.

2 FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v.01, pág. 202.

3 Vide mais sobre modelo de governança em *Dez passos para a boa governança* / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021, pág. 22.

4 Exemplos de ações adaptados dos referenciais do TCU. Para mais exemplos, vide os *Dez passos para a boa governança* (op. cit., pág. 23), e o *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., pág. 55 a 59).

5 Sempre interessante pensar o conceito de governança de modo que alcance e envolva a sociedade; esta, não se deve esquecer, a titular primeira do controle.

6 *Referencial básico de governança organizacional do TCU* (op. cit., pág. 39).

7 É recomendável que se estabeleça, claramente, um mínimo de atividades que deverão efetivamente ser realizadas pela alta administração na condução da governança. Por exemplo, a Portaria SEGES nº/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Federal, enfatiza algumas atividades mínimas naquela área:

Art. 20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo:

I - Formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações;

II - Iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo; e

III - instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

8 Adaptado do art. 18 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Federal.

9 Nesse sentido, a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Federal, prevê, em seu art. 18, II, “b” e “c”, dentre as medidas relacionadas ao instrumento de “definição de estrutura na área de contratações”, a instituição de normativos que disponham sobre “competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações” e “política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente”.

10 Nesse sentido, a recente ABNT NBR ISO 3700:2022, que fornece orientações sobre a governança das organizações, enfatiza, em seu item 6.3.3.1.2 que o órgão de governança ao estabelecer a política de governança assegure que estas “esclareçam delegações dentro da organização, inclusive em relação ao processo estratégico”. No item 4.2.1, a norma diz que “delegação eficaz e tomada de decisão transparente empoderam o pessoal para agir apropriadamente, resultando em uma organização mais resiliente e ágil”. Mais adiante, no item 4.2.2, ressalta que “para que a delegação e a prestação de contas sejam eficazes, convém que o órgão de governança assegure que as seguintes condições sejam cumpridas: a) os resultados esperados sejam negociados e acordados; b) os recursos necessários estejam disponíveis; c) a autoridade corresponda ao nível de responsabilidade (...); d) as saídas, os resultados e os processos para alcançar as responsabilidades sejam periodicamente relatados e apresentados com evidências de que as ações tomadas são razoáveis e apropriadas; e) as consequências, como sanções para o não cumprimento de uma responsabilidade (...) sejam aplicáveis”.

11 Ainda: “A autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como ato de controle da autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas como ato de fiscalização” (Acórdão TCU nº 368/2022-Plenário).

12 Apenas alguns exemplos, vide a Portaria GPR nº 729/2022, que delega competências a gestores do TJDF, e o Decreto nº 11.762/1997, que delega competências no âmbito da administração centralizada do Município de Porto Alegre.

13 Sobre a ordenação de despesas, por exemplo, Jacoby Fernandes assim alerta: “Somente os servidores públicos devem ser ordenadores de despesas. Agentes políticos, abrangendo os que ditam poderes em nome do poder público, como políticos, magistrados e membros dos tribunais de contas e do Ministério Público não deveriam usurpar a função dos servidores. Ordenar despesas é função de agente subordinado e profissionalizado”. (in JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Manual do ordenador de despesas: à luz do novo regime fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 21).

14 Conforme o *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., pág. 231), *segregação de funções* “significa repartir funções entre os agentes públicos cuidando para que um indivíduo não exerça funções incompatíveis entre si, como, por exemplo, as de autorização, registro e custódia de ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções”. Definição semelhante está presente no §1º do art. 7º da Lei 14.133/2021.

15 *Idem* (pág. 58).

16 Também nesse sentido, o art. 18, IV, da Portaria nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Federal.

17 Para um mostruário mais amplo, seguem abaixo alguns entendimentos exarados em decisões do TCU sobre segregação de funções:

- a atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento (Acórdão TCU nº 3.381/2013 – Plenário);
- é vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções (Acórdão TCU nº 1.375/2015 – Plenário);
- a participação de servidor na fase interna do pregão eletrônico (como integrante da equipe de planejamento) e na condução da licitação (como pregoeiro ou membro da equipe de apoio) viola os princípios da moralidade e da segregação de funções (Acórdão TCU nº 1.278/2020 – Primeira Câmara);
- não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório (Acórdão TCU nº 686/2011 – Plenário);
- devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle. (Acórdão TCU nº 4.885/2009 – 2ª Câmara);
- deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao pagamento das despesas (Acórdão nº 1.013/2008 – TCU 1ª Câmara);
- a administração não deve nomear, para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, servidores que tenham vínculo com o setor financeiro da unidade, sobretudo, aqueles que são diretamente responsáveis pelo processamento da execução da despesa (Acórdão TCU nº 4.701/2009 – 1ª Câmara);
- não permitir que a comissão de inventário seja composta por membros responsáveis pelos bens a serem inventariados (Acórdão TCU nº 1.836/2008 – TCU 2ª Câmara e IN/SEDAP-PR nº 205, de 08/04/1988);
- o fiscal de contrato e seu substituto devem ser designados mediante Portaria, em cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, considerando que os servidores que executam o orçamento não devem ser designados para fiscal de contrato (Acórdão TCU nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara);
- garantir que as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas (item 5.2, TC-004.797/2007-2, Acórdão TCU nº 2.507/2007-Plenário).

18 Adaptado de *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., págs. 45 e 60).

19 Disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2017/12/dia-internacional-contra-a-corrupo-unidos-contra-a-corrupo-lets-stand-unitedagainstcorruption.html> (acesso em 23/02/2024).

20 Sobre conceituação e marcos de consolidação da integridade, vide as explicações de Marcelo Zenkner, especialista com obras publicadas sobre o tema e experiência como promotor de justiça, secretário de Estado de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo e diretor executivo de Governança e Compliance da Petrobras. Disponível em <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/webinar-reune-autores-de-obra-coletiva-sobre-compliance-no-ministerio-publico> (acesso em 27/11/2023).

21 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. *Guia da Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal, direta, autárquica e fundacional*. Brasília, 2015, pág. 5. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/13/2015_cgu_guia-de-integridade-publica.pdf (acesso em 07/08/2023).

22 Exemplos de medidas e boas práticas de integridade adaptados de *Manual para Implementação de Programas de Integridade*, material produzido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU. Brasília, 2017, pág. 45-50. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf (acesso em 07/08/2023).

23 Vide art. 19 do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Federal.

24 Adaptado do *Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União – CGU*. Brasília, 2021, pág. 8. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65918/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf (acesso em 07/08/2023).

25 Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade> (acesso em 24/08/2023).

26 E é bastante importante assinalar essa característica incremental dos processos de mudança na administração pública. A relevância reside em pelo menos dois aspectos dignos de nota: primeiro, o incrementalismo evita rupturas e desconstruções radicais de processos e estruturas que têm razões de ser eventualmente não conhecidas em sua plenitude (ou seja, corre-se por vezes, o risco de alterar ou descontinuar um processo crítico). Segundo, em geral mudanças que envolvem a introdução de novos conceitos exigem maior tempo de assimilação, ressignificação e adaptação para a realidade de cada administração. É preferível realizar mudanças mais lentamente, mas de forma consistente. Mas atente-se: o que ora se propõe deve ser realizado sem pressa, mas sem perder tempo.

27 *Manual para Implementação de Programas de Integridade*. Brasília, 2017. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf (acesso em 07/08/2023). Vide também o *Guia da Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal, direta, autárquica e fundacional*. Brasília, 2015. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/13/2015_cgu_guia-de-integridade-publica.pdf (acesso em 07/08/2023).

28 Plano de Integridade da CGU, 2021, págs. 38 e 39. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf (acesso em 24/08/2023).

29 Op. cit., pág. 38 e 39.

- 30** A CGU disponibiliza painéis abertos à sociedade que expõem o nível de maturidade das unidades federais no tocante à integridade. Lá é possível ver questões como se há programa vigente; se há unidade de gestão responsável; se o servidor tem dedicação exclusiva e se possui substituto; se o programa está sendo monitorado etc. O acesso aos painéis está disponível mediante o link <https://centralpainéis.cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica> (acesso em 24/08/2023).
- 31** Exemplos construídos a partir do conteúdo dos materiais citados neste item. Vide, ainda, a norma ISO 3007:2017, que trata de sistemas de gestão antissuborno — Requisitos com orientações para uso, da qual podem ser extraídas iniciativas interessantes e relativamente fáceis de serem implementadas.
- 32** Nesse sentido: “Os licitantes, sob risco de responderem por superfaturamento em solidariedade com os agentes públicos, têm a obrigação de oferecer preços que reflitam os paradigmas de mercado, ainda que os valores fixados pela Administração no orçamento-base do certame se situem além daquele patamar” (Acórdão TCU nº 1.229/2020-Primeira Câmara).
- 33** Material intitulado de Estudo Técnico sobre a *Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)*, 2023, pag. 46 e 47. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/01_-_Relatorio_sobre_o_quadro_normativo_nacional_e_estadual_-_WEB_25662.pdf (acesso em 24/08/2023).
- 34** *Op. cit.*, pág. 47. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/01_-_Relatorio_sobre_o_quadro_normativo_nacional_e_estadual_-_WEB_25662.pdf (acesso em 24/08/2023).
- 35** No material intitulado *Cartilha para a promoção de integridade nas contratações públicas*, 2023, também produzido pelo UNODC, são destacados fatores de risco para guiar a análise de integridade. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Cartilha_para_a_promocao_de_integridade_nas_contratacoes_publicas_-_WEB_45663.pdf (acesso em 24/08/2023).
- 36** *Idem*, pág. 17.
- 37** Vide nota técnica produzida pelo Tribunal Superior Eleitoral: “Notas técnicas: livreto virtual: Resolução nº 347/2020 do CNJ [recurso eletrônico]”, 2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/livreto-virtual-normas-tecnicas.pdf> (acesso em 08/01/2022).
- 38** São exemplos de normas nesse sentido, as seguintes:
- Portaria n. 909/2015, da Controladoria-Geral da União. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34001> (acesso em 28/11/2023);
 - Instrução Normativa nº 6/2021, da Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <https://sincage.sefaz.rs.gov.br/documento/2defe3f3-5635-47c8-8116-e2cd8a443875> (acesso em 28/11/2023);
 - Instrução Normativa 03/2021, da Controladoria-Geral do Município de Porto Alegre. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver_conteudo.php?protocolo=338707 (acesso em 28/11/2023).
- 39** Nesse sentido, a CGU desenvolveu o material *Programa de Integridade. Diretrizes para empresas privadas*. Material disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf> (acesso 24/08/2023).
- 40** Adaptado de *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (*op. cit.*, pág. 178 e 179).
- 41** Adaptado de BRANDÃO, Hugo Pena; Bahry, Carla Patricia. *Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005, *apud* PANTOJA, Maria Júlia *Gestão por competências / Maria Júlia Pantoja* -- Brasília: Enap, 2015, pág. 36. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2522/1/Gcomp%20-%20ApostilaCE.pdf> (acesso em 06/12/2023).
- 42** Adaptado de *Gestão por Competências: Conceitos, definições e tipologias de competências*, Mod. 1, ENAP, 2019, págs. 12 e 15. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6493> Acesso em 24/07/2023
- 43** BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público / Sandro Trescastro Bergue*. -- Brasília: Enap, 2019, pág. 45. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4283> (acesso em 07/12/2023).
- 44** Sobre a gestão do desempenho sob a perspectiva do desenvolvimento de pessoas, Sandro Trescastro Bergue (*op. cit.*, pág. 116) afirma que:
- Na perspectiva de desenvolvimento de pessoas, a gestão de desempenho assenta-se nas noções de que sua finalidade: a) não é remunerar, é desenvolver; b) não é punir, é valorizar; c) não é processo de correção, é processo de aprendizagem; d) não é unilateral, é uma relação dialógica; e) não é linear, é cíclico e virtuoso; f) não é (nem tem como ser) simples, é complexo; g) não é objetivo, é subjetivo, pois se assenta em percepções dos sujeitos; h) não é um evento de avaliação, é um processo de gestão do trabalho; i) não é exercício de autoridade, é uma conversação cooperativa.*
- 45** O pensamento clássico teve origem no início do século XX, a partir dos trabalhos de Frederick Taylor, sendo utilizada e divulgada, posteriormente, por Henry Ford, nas fábricas da Ford. Conforme Bergue (*op. cit.*, pág. 19), traz marcas ainda muito presentes: “a) divisão do trabalho em áreas, departamentos e cargos; b) especialização dos servidores em cargos e constituição de carreiras; c) padronização e formalização de procedimentos no trabalho; d) políticas de remuneração variável baseadas em resultados; e) senso de que a remuneração (ou recompensas econômicas ou financeiras) é capaz de motivar as pessoas; e f) pessoas como apêndices dos processos de trabalho (recursos que se subordinam aos ditames das normas e dos procedimentos)”.
- 46** SILVA, Anielson Barbosa da. *Desenvolvimento de carreiras por competências / Anielson Barbosa da Silva; Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo; Simone Maia Pimenta Martins Ayres*. -- Brasília: Enap, 2019, pág. 24. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4287/1/11_Livro_Desenvolvimento%20de%20carreiras%20por%20competencias.pdf (acesso em 07/12/2023).

- 47** PIRES, K. et al. *Gestão por competências em organizações do governo: mesa redonda de pesquisa-ação*. Brasília: Enap, 2005, pág. 25. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/383/1/livro_gestao_competencias.pdf (acesso em 20/02/2024).
- 48** BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público* / Sandro Trescastro Bergue. -- Brasília: Enap, 2019, pág. 55. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4283> (acesso em 07/12/2023).
- 49** *Idem*.
- 50** Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Notas técnicas: livreto virtual: Resolução nº 347/2020 do CNJ [recurso eletrônico]. – Dados eletrônicos (106 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022, pág. 51. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/livreto-virtual-normas-tecnicas.pdf> (acesso em 08/01/2022).
- 51** Definição inicialmente proposta por McClelland, em 1973, e, depois, por Fleury e Fleury, em 2001, *competência* consistiria no conjunto *conhecimentos, habilidades e atitudes* (popularizado pela sigla CHA), que seriam necessários ao desempenho das funções exercidas, visando o alcance dos objetivos da instituição. Sendo, resumidamente:
- *Conhecimento*: informações reconhecidas e integradas pela pessoa, que repercutem sobre seu julgamento ou comportamento;
 - *Habilidades*: é a técnica ou habilidade da pessoa em exteriorizar o conhecimento adquirido, produzindo resultados a partir deste (saber fazer);
 - *Atitudes*: determinação da pessoa em querer fazer, refere-se a aspectos sociais e afetivos envolvidos com o trabalho.
- (Extraído e adaptado do material *Gestão por Competências: Conceitos, definições e tipologias de competências*, Mod. 2, ENAP, 2019, pág. 6 e 7. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6493> Acesso em 24/07/2023).
- Sobre o conceito, vide Pedro Paulo Carbone et al (*in Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, págs. 43 e 44).
- 52** *Op. cit.*, pág. 22.
- 53** *Gestão por Competências: Conceitos, definições e tipologias de competências*, Mod. 2, ENAP, 2019, pág. 16. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6493> (acesso em 24/07/2023).
- 54** *Guia de gestão da capacitação por competências*. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Gestão Pública (Segep), 2012, págs. 24 a 26. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/594> (acesso em 09/08/2023).
- 55** *Op. cit.*, pág. 32.
- 56** Vide o *Curso de gestão por competências* da ENAP. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/175> (acesso em 25/02/2024).
- Há também material disponibilizado pela ENAP sobre o tema, no qual são abordadas as etapas do modelo de gestão por competências. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6493> (acesso em 07/12/2023).
- Outro material que oferece uma visão passo a passo do processo é o *Guia de gestão da capacitação por competências*, produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em 2012. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/594> (acesso em 09/08/2023).
- O CNJ também produziu um guia interessante intitulado *Guia de gestão por competências no Poder Judiciário*, 2016. Disponível em <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/221> (acesso em 12/12/2023).
- A ENAP também disponibiliza a apostila *Gestão por competências*, elaborada por Maria Júlia Pantoja, 2015. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2522/1/Gcomp%20-%20ApostilaCE.pdf> (acesso em 08/12/2023).
- Ainda, a ENAP disponibiliza o material *Gestão estratégica de pessoas*, elaborado por Rosane Schikmann, 2015. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2124> (acesso em 08/12/2023).
- O TJDF, por sua vez, produziu o manual *Gestão por competências: somando talentos, construindo resultados*, 2021. Disponível em https://www.tjdft.jus.br/transparencia/pessoal/modelo-de-gestao-por-competencias/manual-gestao-por-competencias_21_05_2021.pdf (acesso em 08/12/2023).
- Por fim, vide, ainda, o artigo *Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências*, de Hugo Pena Brandão e Carla Patricia Bahry (*in Revista do Serviço Público Brasília* 56/2: 179-194 Abr/Jun 2005). Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/224/229> (acesso em 12/12/2023).
- 57** A referida IN estabelece orientações no âmbito da Administração Federal quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNPD. No Anexo I da norma, consta a definição de cada uma das competências transversais. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap-sedgg/me-n-21-de-1-de-fevereiro-de-2021-302021570> (acesso em 09/08/2023).
- 58** Estudo produzido pela ENAP, em 2020, traz o conceito e exemplos de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados a cada uma das 7 competências transversais. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5663> (acesso em 07/12/2023).
- 59** Adaptado de *Estudos de mapeamento de competências das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Infraestrutura (AIE), Especialista em Infraestrutura Sênior (EIS) e Analista de Comércio Exterior (ACE)*, elaborado no âmbito do Ministério da Economia, págs. 8 e 11. Disponível em https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/arquivos/relatorio_trilhas-de-competencias_2020.pdf (acesso em 05/12/2023).
- 60** Na definição conferida pela Resolução TCU nº 130/2023, *lacuna de competência* “é diferença entre o grau de entrega requerido e o efetivamente apresentado pelo servidor em relação aos comportamentos associados à competência”.
- 61** *Guia de gestão da capacitação por competências*. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Gestão Pública (Segep), 2012, pág. 36. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/594> (acesso em 09/08/2023).

- 62** A esse propósito, ver Projeto de Lei nº 2258/2022, em tramitação no Senado Federal, já aprovado na Câmara dos Deputados, e que dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos.
- 63** Vide a apostila *Elaboração de planos de capacitação*, elaborada por Vânia Alves Vianna, disponibilizada pela ENAP, 2015. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2383/1/Apostila%26CE_EPC_rev_final_24-11-15.pdf (acesso em 11/12/2023).
- 64** *Lista de soluções educacionais das trilhas de aprendizagem*. Brasília, 2023. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/solucoes-educacionais-trilha-1.pdf> (acesso em 09/08/2023).
- 65** Adaptado de Pedro Carbone, in *Seminário de gestão de pessoas: trilhas de aprendizagem por competências no setor público*, ENAP, 2017. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3417?mode=full> (acesso em 12/12/2023). <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3417/7/Paulo%20Carbone.pdf>.
- 66** Conforme art. 3º, I, da referida norma, a trajetória profissional ou trajetória é o “caminho de desenvolvimento profissional do servidor, de complexidade crescente a cada nível definido, que explicita competências e requisitos necessários à especialização em uma área temática”.
- 67** Vide o artigo *Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, de Fabio Alvim Klein e André Offenhejm Mascarenhas (in *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 50/1:17-39, jan./fev. 2016). Conforme os autores, “os resultados mostram que a evasão se relaciona a fatores extrínsecos ligados à remuneração, enquanto a satisfação relaciona-se não apenas a fatores extrínsecos, mas, principalmente, a fatores intrínsecos ligados à natureza do trabalho” (pág. 33). Análises teóricas, entrevistas e levantamentos feitos pelo Instituto República, organização dedicada à questão da gestão de pessoas no serviço público brasileiro, sugerem que a valorização deve perpassar três eixos: remuneratório, organizacional e de reconhecimento da sociedade. Disponível em <https://republica.org/emnotas/conteudo/valorizar-servidor-nao-se-resume-a-remuneracao/> (acesso em 11/12/2023).
- 68** Disponível em <https://deposito-de-tirinhas.tumblr.com/post/38864461073/por-scott-adams-tira-extra%C3%ADda-do-livro-de-bolso> (acesso em 16/02/2024).
- 69** Há discussões sobre a exigência de que essa certificação fosse feita, exclusivamente, por escolas de governo mantidas pelo poder público. Muitos entendem que essa limitação não seria razoável, pois instituições privadas também possuiriam condições de oferecer qualificação aos agentes públicos. A Consultoria Zênite, por exemplo, argumenta que a restrição é justificável, pois “equivaleria a defender que a ocupação de cargos públicos de nível superior somente poderia ocorrer por servidores cuja formação acadêmica ocorreu em universidades públicas, o que não faz sentido algum”. Defende, portanto, “interpretação finalística (e não literal) do dispositivo legal, a fim de reconhecer a possibilidade de a aludida qualificação ser obtida por meio de ações de capacitação desenvolvidas em outras instituições, que não necessariamente escolas de governo”. (*De acordo com a Lei nº 14.133/2021, qual a formação/qualificação exigida do agente público para desempenhar a função de agente de contratação?* Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, abr. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 12/12/2023).
- 70** CAMARÃO, Tatiana. *A gestão por competência na nova Lei de Licitações e Contratos*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-out-09/tatiana-camarao-gestao-competencia-lei-licitacoes/> (acesso em 04/12/2023).
- 71** Tal preferência não se relaciona a qualquer discriminação, que não seja pelo fato de que servidores ocupantes de cargos comissionados são mais transitórios na administração. É importante assinalar que o conhecimento organizacional (aquele que é desenvolvido pelo servidor no exercício das atividades próprias do serviço) é uma expressão do patrimônio público. Constitui acervo privado do servidor, certamente, mas não só. É patrimônio público também, pois foi constituído – a exemplo de qualquer experiência de aprendizagem – na relação ou interação do sujeito como seu contexto (no caso, atividades de trabalho públicas, capacitações financiadas pela administração pública, utilizando equipamentos e demais recursos, inclusive pessoas que integram a administração pública). Nesses termos, o conhecimento (aqui em sentido amplo) deve ser preservado quando do deslocamento do servidor daquela atividade, e, principalmente, quando da sua saída do serviço público.
- 72** A recente ABNT NBR ISO 3700:2022, que fornece orientações sobre a governança das organizações, enfatiza, no item 6.3.3.2.2, que convém que o órgão de governança oriente a estratégia organizacional por meio de “planejamento sucessório para os papéis críticos na organização, incluindo arranjos de sucessão de emergência”.
- 73** Malgrado os poucos dados existentes, essa é a percepção que se tem, sobretudo, em relação a organizações públicas municipais. Em tese intitulada “Processo Sucessório nas Organizações Públicas Brasileiras”, apresentada por Nathalie de Amorim Perret Gentil Dit Maillard, de 2020, apresentada perante a Universidade de São Paulo (USP) para obtenção de título de Doutor em Ciências, foram analisadas 30 (trinta) instituições financeiras de fomentos associadas da ABDE (Associação Brasileira de Desenvolvimento), encontrando, como principais resultados, que “as organizações pesquisadas não possuem processo sucessório estruturado tal qual foi apresentado no referencial teórico” e que se encontrariam “no primeiro ou segundo estágio de desenvolvimento do processo sucessório” (pág. 147 e 148). Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-20072020-161044/publico/CorrigidoNathalie.pdf> (acesso em 08/08/2023).
- 74** *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., pág. 179).
- 75** Adaptado do art. 5º do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano anual no âmbito da Administração Federal.
- 76** O inciso VII do art. 12 diz que “os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual”. O art. 18, *caput*, diz que a fase preparatória “deve compatibilizar-se com o plano de contratações”, mas ressalva “sempre que elaborado”. (Grifou-se).

- 77** Ainda, eventual questionamento acerca da *obrigatoriedade* da produção destes planos anuais deve ser pensado à luz dos imperativos de realidade. Isso porque o senso de obrigatoriedade na administração pública contemporânea não verte unicamente da lei, senão das circunstâncias do contexto sociopolítico e econômico local. O *princípio da legalidade* não pode mais continuar sendo entendido de forma estreita, por vezes derivados de interpretações limitadas dos tradicionais manuais de direito administrativo do século passado, a saber, aquela leitura de legalidade reconhecida somente como o que está estritamente positivado, escrito explicitamente na lei como imperativo. Definitivamente não. Há que se considerar o crescentemente e relevante espaço de discricionariedade da ação do agente na sociedade complexa que vem emergindo, que não estando alheio à legalidade, constitui o território de decisão do administrador. Essa ação discricionária não está fora do terreno da legalidade, mas albergado pela lei (apenas não está sob o rótulo de ato vinculado, mas discricionário), e se encontra ao alcance do juízo de conveniência e oportunidade do agente. A adoção dos planos anuais é um exemplo disso. A realidade a impõe, sob pena de não atender outra dimensão importante da legalidade, a observância dos princípios constitucionais, em particular o da *eficiência*, previsto no *caput* do artigo 37 da Lei Maior da República.
- 78** Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Notas técnicas: livreto virtual: Resolução nº 347/2020 do CNJ [recurso eletrônico]. – Dados eletrônicos (106 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022, págs. 65 a 68. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/livreto-virtual-normas-tecnicas.pdf> (acesso em 08/01/2022).
- 79** O modelo é meramente exemplificativo, podendo ser ajustado, especialmente quanto aos prazos. A estruturação em oito etapas foi desenhada a partir da análise do conteúdo do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano anual no âmbito da Administração Federal, e a partir da observação de como alguns municípios adaptaram a norma federal.
- 80** O sistema PGC é uma ferramenta eletrônica que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente, acompanhadas dos respectivos Estudos preliminares e Gerenciamento de riscos, permitindo a elaboração do Plano Anual de Contratações, por meio de módulos de preenchimento simplificado. Vide <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes> (acesso em 21/12/2023).
- 81** Adaptado do rol do art. 8º do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Federal.
- 82** Adaptado do texto do art. 9º do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Federal.
- 83** Por exemplo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disponibiliza o Catálogo de Materiais (CATMAT) do Sistema de Compras do Governo Federal (www.comprasnet.gov.br).
- 84** No caso da Administração Federal, o Decreto nº 10.818/2021 traz características que definem o que é considerado bem de luxo (art. 2º) e veda aquisição de tais bens (art. 5º). Essa vedação se aplica aos demais entes em relação aos recursos recebidos por transferências voluntárias (art. 1º, parágrafo único).
- 85** Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/35-orientacao-sobre-procedimento-simplificado-para-estimar-o-valor-preliminar-da-contratacao-para-plano-de-contratacoes-anual>. Acesso em 15/12/2023.
- 86** *Idem*.
- 87** Extraído do art. 11 do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Federal.
- 88** Disponível em <https://acesse.one/OwQOE> (acesso em 02/01/2024).
- 89** O modelo de relatório do Portal de Compras do Governo Federal está disponível em <https://acesse.one/OwQOE> (acesso em 02/01/2024). O relatório de riscos da CGU (julho de 2023) está disponível em <https://acesse.one/livWu> (acesso em 08/01/2024).
- 90** Tal como previsto nos arts. 12, §2º, 14 e 16, parágrafo único, do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Federal.
- 91** Nesse sentido, o art. 16 do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Federal.
- 92** Sobre a importância de instância de governança responsável, processos de trabalho e fluxos, o *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., pág. 39) enfatiza que “há necessidade de que tais práticas sejam realizadas por instâncias de governança (...) isso requer estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização” (grifou-se). E repisa mais adiante (pág. 86): “para que o controle da gestão gere informações precisas, confiáveis e tempestivas para a liderança, faz-se necessário definir rotinas de monitoramento do progresso no alcance das metas, e atribuir as responsabilidades pela execução dessas rotinas, incluindo a aferição dos indicadores, a periodicidade e formato dos relatórios da gestão” (grifou-se).
- 93** Disponível em <https://pac.tjdft.jus.br/s293/view/painel/> (acesso em 10/08/2023).
- 94** *Idem*.
- 95** Pois melhoraria as condições para que a alta administração exercesse, efetivamente, o monitoramento de como está sendo o desempenho dos atores encarregados pela gestão das contratações, reduzindo a assimetria de informações.

96 KUBITSCHKE, Juscelino, 1902-1976. *Porque construí Brasília*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000, págs. 92 a 95. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1039> (acesso em 25/01/2024).

97 Note-se que a concepção e definição de um plano não significa dizer que contratações emergentes não possam ocorrer. Certamente sim, em determinadas condições imprevistas. A ideia de um plano é a de que seja realizado um esforço de planejamento capaz de antecipar, no mínimo, aquelas aquisições que são sabidamente necessárias ou que estão no escopo da administração.

98 Em *Metodologia de Gestão de Processos* do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2016, pág. 16, disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum_nacional_de_gestao/comites/CPGE/20160404_Metodologia_de_Gest%C3%A3o_de_Processos_4%C2%AA_vers%C3%A3o.pdf: (acesso em 09/11/2023), foram colhidas as seguintes definições (abaixo adaptadas):

- *macroprocesso*: conjunto de processos pelos quais a instituição cumpre a sua missão. Corresponde às funções da organização que devem estar alinhadas aos objetivos de suas unidades organizacionais. É o maior nível de processo dentro de uma organização;
- *processo*: conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas);
- *subprocesso*: é um conjunto de atividades correlacionadas que executa uma parte específica de um processo. São os processos em um nível maior de detalhamento;
- *atividade*: operação ou conjunto de operações de média complexidade que ocorrem dentro de um processo ou subprocesso, geralmente desempenhadas por uma unidade organizacional determinada e que produz um resultado específico;
- *tarefa*: conjunto de trabalhos a serem executados, envolvendo rotina, dificuldades, esforço ou prazo determinado; nível imediatamente inferior a uma atividade; elemento individual e/ou subconjunto de uma atividade.

99 Etapa em que se recebe como insumo uma necessidade de negócio, e gera como saída um edital completo, incluindo o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) para a contratação.

100 Etapa em que se recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato.

101 Etapa em que se recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou.

102 *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., pág. 180).

103 *Cartilha de gestão de risco nas contratações: diretrizes para a gestão de contratações* do TJDF, 2022, pág. 26. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf> (acesso em 21/08/2023).

104 *Idem*.

105 *Op. cit.*, págs. 27 a 29.

106 Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Notas técnicas: livreto virtual: Resolução nº 347/2020 do CNJ [recurso eletrônico]. – Dados eletrônicos (106 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022, págs. 73 a 75. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/livreto-virtual-normas-tecnicas.pdf> (acesso em 08/01/2022).

107 *Idem*.

108 Isso se baseia no senso de que novas tecnologias surgem, novos entendimentos emergem, aprendizados acontecem que podem sugerir alteração nos processos de trabalho. É interessante assinalar que análises criteriosas e redesenhos de processos podem oferecer à administração uma nova arquitetura de processos capaz de redefinir estruturas e mesmo repensar as necessidades de pessoal, permitindo relocações ou realocações e melhor aproveitamento de capacidades de trabalhos em áreas ou atividades mais importantes.

109 Curso de mapeamento de processos de trabalho com BPMN e BIZAGI, Instituto Serzedello Corrêa, TCU, 2013.

- **Aula 01.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-01-8A81881E768B82EF0176CB4A01D17183.htm> (acesso em 10/01/2024).
- **Aula 02.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-02-8A81881E747486F30174944383563998.htm> (acesso em 10/01/2024).
- **Aula 03.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-03-8A81881E747486F3017494438A2139BE.htm> (acesso em 10/01/2024).
- **Aula 04.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-04-8A81881F78EC6C5D0179DE25126727BF.htm> (acesso em 10/01/2024).

110 O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como forma de adaptar seus processos internos ao modelo de contratação de serviços estabelecidos na IN SGMP nº 05/2017, iniciou um processo de modelagem desses processos, com descrição das atividades, atores, referências normativas, entre outros, utilizando a metodologia de gerenciamento de processos de negócio (BPM). Como contrapartida do apoio na validação desses fluxos pela área técnica da Secretaria de Gestão (SEGES), o INEP cedeu o material desenvolvido para que fosse divulgado como boas práticas, podendo ser utilizado como modelo para o desenvolvimento de iniciativas similares. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/fluxos-dos-processos-de-planejamento-da-contratacao-e-fiscalizacao-aos-moldes-da-instrucao-normativa-de-servicos> (acesso em 15/08/2023).

111 Trata-se de Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada> (acesso em 15/08/2023)

112 Os mapeamentos estão disponíveis em https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#list (acesso em 15/08/2023).

113 *Idem*.

114 *Ibidem*.

115 Nesse sentido: “O atesto de serviços em quantitativos acima do previsto, em desconformidade com o projeto, sem a apresentação de justificativa, ocasiona responsabilização dos fiscais do contrato que praticaram o ato” (Acórdão TCU nº 1.183/2012-Plenário). E, ainda: “O comprometimento da vida útil e da qualidade do pavimento em razão da não execução de serviços conforme as especificações contratuais enseja a responsabilização dos fiscais do contrato” (Acórdão TCU nº 2.325/2015-Plenário).

Não obstante, o pagamento sem os boletins de medição ou com boletins ostensivamente inconsistentes podem atrair a responsabilidade do ordenador: “A atestação da execução de serviços de engenharia desacompanhada de boletins de medição, com base apenas em documentos produzidos pela própria empresa contratada, constitui irregularidade apta à responsabilização do fiscal do contrato, independentemente da caracterização de dano ao erário. A autorização de pagamento sem os referidos boletins atrai também a responsabilidade do ordenador de despesas” (Acórdão TCU nº 4.447/2020-Segunda Câmara).

116 Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada> (acesso em 15/08/2023)

117 Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133> (acesso em 15/08/2023).

118 *Idem*.

119 Sobre como elaborar uma matriz de responsabilidade, vide os ebooks 13 e 14, pertencentes ao treinamento do Programa de Integridade e Compliance ministrado pela Secretaria de Integridade e Governança do Estado de Santa Catarina. Disponíveis, respectivamente, em <https://wordpress.sea.sc.gov.br/site/cge/wp-content/uploads/2023/08/SIG-E-book-13-Visao-Geral-da-Matriz-de-Responsabilidade.pdf> e <https://wordpress.sea.sc.gov.br/site/cge/wp-content/uploads/2023/08/SIG-E-book-14-Construcao-da-Matriz-de-Responsabilidade.pdf> (acesso em 11/01/2024).

120 Conforme ISSO 31073:2022, que assenta termos e conceitos da gestão de riscos.

121 *Idem*.

122 *Ibidem*.

123 *Guia de gestão de riscos nas contratações* da CGDF, 2021. Disponível em https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Guia-Gestao_de_Riscos_nas_Contratacoes.pdf (acesso em 18/01/2024).

124 Adaptado a partir dos conceitos de gestão de riscos apresentados pela Portaria CGU nº 915/2017, que estabelece a política de gestão de riscos, e pelo Decreto nº 9.203/2017, que institui a política de governança no âmbito federal.

125 Como em obras de grande vulto ou quando adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada (art. 20, §3º, da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos).

126 É de observar que as técnicas e os raciocínios que guiam a elaboração da matriz (de alocação) de riscos são diferentes daquelas utilizadas para fazer a gestão de riscos do metaprocessos ou de um processo específico. Em artigo publicado, em 31/03/2023, no *Conjur*, Caio Felipe Caminha de Albuquerque explica que a matriz (de alocação) de riscos é feita num momento posterior e comenta um interessante princípio preconizado por Timothy Irwin para orientar como deve ser feita essa alocação entre as partes. Segundo ele, Irwin propõe que se leve em consideração os seguintes aspectos:

- 1) capacidade de influência sobre a probabilidade de ocorrência do fator de risco;
- 2) capacidade para se antecipar ou dar uma resposta ao fator de risco;
- 3) capacidade para absorção dos impactos evento de risco.

Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-mar-31/caio-albuquerque-problemas-matriz-alocacao-riscos-mal-formulada/#:~:text=Isso%20%C3%A9%20especialmente%20verdade%20para,de%20grande%20vulto%20%5B1%5D> (acesso em 19/01/2024).

127 Dentre as normas que trazem diretrizes que podem orientar a implementação da gestão de riscos, podemos citar:

- ABNT NBR ISO 31000:2018 Gestão de riscos – Diretrizes;
- ABNT NBR ISO 31022:2020 Gestão de riscos — Diretrizes para a gestão de riscos legais;
- ABNT NBR IEC 31010:2021 Gestão de riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos;
- ABNT NBR ISO 37000:2022 Governança de organizações – Orientações;
- ABNT NBR ISO 31073:2022 Gestão de riscos – Vocabulário.

Dentre os guias e manuais, podemos citar:

- *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados* do TCU, 2020 (*op. cit.*, pág. 72). Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/> (acesso em 19/01/2024);
- *10 passos para a boa gestão de riscos* do TCU, 2018. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-bom-gestao-de-riscos.htm> (acesso em 18/01/2024);
- *Referencial básico de gestão de riscos* do TCU, 2018. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf (acesso em 21/08/2023);
- *Guia de gestão de riscos nas contratações* da CGDF, 2021. Disponível em https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Guia-Gestao_de_Riscos_nas_Contratacoes.pdf (acesso em 18/01/2024);
- *Metodologia de gestão de riscos* da CGU, versão 2.0, 2020. Disponível em https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade_e_seguranca/outras-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf (acesso em 15/02/2024);

- *Cartilha de gestão de risco nas contratações: diretrizes para a gestão de contratações* do TJDF, 2022. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf> (acesso em 21/08/2023);
- *Curso autoinstrucional de gestão de riscos* do TRT8º, 2016. Disponível em <https://www.trt8.jus.br/governanca/capitacao-em-gestao-de-riscos> (acesso em 07/02/2024).

128 Conforme TCU, os principais modelos de gestão de riscos conhecidos são os seguintes: COSO-IC (COSO I), COSO-ERM (COSO II), ISO 31000:2009, INTOSAI – Guias GOV 9100 e GOV 9130, KING III - King Code of Governance Principles, The Institute of Internal Auditors (IIA) – As Três Linhas de Defesa, O Livro Laranja, Política de Gestão de Riscos do Governo da Austrália, Ferma - Padrão de Gestão de Riscos, ISACA/Cobit 5 e Acordos de Basileia I e II e III.

129 Para saber mais, leia o *paper Modelo das três linhas do IIA 2020*, publicado pelo Instituto dos Auditores Internos. Disponível em <https://iiaibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf> (acesso em 23/01/2023).

130 Descrições das três linhas extraídas do *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*, *op. cit.*, pág. 72.

131 Buscou-se conciliar o modelo do *Institute of Internal Auditors* – IIA com a redação do art. 168 da Lei nº 14-133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos. Observa-se que há algumas diferenças na forma como um e outro definem os papéis e os atores, como, por exemplo, a menção do tribunal de contas como integrante da terceira linha. Optou-se pela menção deste ator, na linha do IIA, como prestador externo de avaliação.

Em sentido convergente está o modelo aplicado pelo TJDF, extraído da *Cartilha de Gestão de Risco nas Contratações: Diretrizes para a Gestão de Contratações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*, 2022 (pág. 16), o qual também se utilizou como referência. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf> (acesso em 18/08/2023).

132 Isso não significa que os agentes da segunda linha não possuam responsabilidade pela gestão. Aliás, sobre os papéis de segunda linha, o IIA comenta que “na medida em que fornecem apoio e questionamento àqueles com papéis de primeira linha e participam das decisões e ações da gestão, os papéis de segunda linha fazem parte das responsabilidades da gestão e nunca são totalmente independentes da gestão, independentemente das linhas de reporte e prestação de contas” (*op. cit.*, pág. 09).

133 Vide Enunciado 2 do 1º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal: “A atuação da unidade de auditoria interna, para efeitos da aplicação da Lei n. 14.133/2021, dar-se-á na forma de terceira linha de defesa, consoante inciso III do art. 169 e mediante técnicas de auditoria, em atendimento às Resoluções CNJ n. 308 e 309/2020, CJF n. 676 e 677/2020 e aos normativos técnicos de auditoria”. Disponível em https://www.cjf.jus.br/cjf/correedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras_publicacoes (acesso em 27/02/2024).

134 *Modelo das três linhas do IIA 2020* (*op. cit.*, pág. 08).

135 Nesse sentido o IIA comenta que “funções, equipes e até indivíduos podem ter responsabilidades que incluam papéis de primeira e segunda linha” (*op. cit.*, pág. 9).

136 Nesse sentido, diz o IIA (*op. cit.*, pág. 9):

Uma característica determinante dos papéis de terceira linha é a independência em relação à gestão. Os Princípios do Modelo das Três Linhas descrevem a importância e a natureza da independência da auditoria interna, diferenciando a auditoria interna de outras funções e possibilitando o valor distintivo de sua avaliação e assessoria. A independência da auditoria interna é protegida ao não tomar decisões ou ações que façam parte das responsabilidades da gestão (incluindo o gerenciamento de riscos) e ao se recusar de avaliar as atividades pelas quais a auditoria interna tem responsabilidade atual ou recente.

137 Essa dinâmica é bem explicada na Resolução CNJ nº 309/2020, que trata de diretrizes técnicas para auditoria Interna governamental do Poder Judiciário. O art. 2º estabelece a adoção do modelo das três linhas, prevendo os auditores internos, como integrantes da terceira linha, prestem os serviços de “avaliação e de consultoria”. Define consultoria como sendo:

(...) atividade de aconselhamento, assessoria, treinamento e serviços relacionados, cuja natureza, prazo e escopo são acordados com o solicitante, devendo abordar assuntos estratégicos da gestão, e se destina a adicionar valor e aperfeiçoar processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos administrativos, sem que o auditor interno pratique nenhuma atividade que se configure como ato de gestão; (grifou-se).

138 *Referencial básico de gestão de riscos* do TCU, 2018, pág. 54. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf (acesso em 21/08/2023).

139 Para auxiliar na confecção de norma local, segue abaixo algumas normas que abordam o modelo de três linhas
- **Resolução CNJ nº 309/2020:**

Art. 2º (...)

IV – Linhas de Defesa – modelo de gerenciamento de riscos, fomentado internacionalmente, que consiste na atuação coordenada de três camadas do órgão, com as seguintes responsabilidades e funções:

a) 1ª Linha de Defesa: contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio, e é responsável por:

- 1. instituir, implementar e manter controles internos adequados e eficientes;*
- 2. implementar ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles internos;*
- 3. identificar, mensurar, avaliar e mitigar riscos;*
- 4. dimensionar e desenvolver os controles internos na medida requerida pelos riscos, em conformidade com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização; e*
- 5. guiar o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.*

b) 2ª Linha de Defesa: contempla os controles situados ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela 1ª linha de defesa sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada, tendo como principais responsabilidades:

1. intervenção na 1ª linha de defesa para modificação dos controles internos estabelecidos; e
2. estabelecimento de diversas funções de gerenciamento de risco e conformidade para ajudar a desenvolver e/ou monitorar os controles da 1ª linha de defesa.

c) 3ª Linha de Defesa: representada pela atividade de auditoria interna, é responsável por avaliar as atividades da 1ª e 2ª linhas de defesa no que tange à eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, mediante a prestação de serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.

- Decreto nº 68.158/2023, do Estado de São Paulo:

Art. 7º - As responsabilidades quanto à gestão de riscos organizam-se em três linhas de atuação, compreendendo:

I - primeira linha: servidores e empregados públicos responsáveis pelo gerenciamento direto dos riscos nos níveis estratégicos, táticos ou operacionais, como os gestores de unidades, de processos de trabalho, de projetos, de atividades, de ações, de contratos e de demais instrumentos congêneres;

II - segunda linha: servidores e empregados públicos responsáveis pelos controles internos e gestão de riscos, que têm como objetivo apoiar e monitorar, mediante fornecimento de conhecimento e de ferramentas adequadas, os gestores de que trata o inciso I deste artigo;

III - terceira linha: Controladoria Geral do Estado, responsável pela avaliação objetiva e independente da gestão de riscos, controles internos e governança.

- Provimento nº 06/2023 – PGJ/RS:

Art. 4.º A gestão de riscos é responsabilidade dos agentes públicos que estão organizados nas seguintes linhas de defesa:

I - na primeira linha, pelos a seguir relacionados que, no âmbito de seus processos de trabalho e correspondentes entregáveis, são os proprietários e responsáveis pelos riscos e controles internos: a) coordenador da área demandante; b) solicitante da área demandante; c) integrantes da equipe de apoio/licitações/contratos (equipe de planejamento); d) agente ou comissão de contratações; e) responsáveis pelo provisionamento de recursos orçamentários; f) gestor de contrato; g) fiscais; h) ordenadores de despesa; i) pagador.

II - na segunda linha, pelos a seguir relacionados, que apoiarão a primeira linha na gestão dos riscos: a) integrantes da Assessoria de Gestão e Controle Interno, no assessoramento e aplicação da metodologia de gestão de riscos e no desenvolvimento de processos, controles internos e padrões; b) integrantes da Unidade de Assessoramento Jurídico, no assessoramento ao controle do cumprimento da legalidade, regulamentos e atendimento aos padrões.

III - na terceira linha, pelos integrantes da Auditoria Interna.

140 Vide Metodologia de gestão de riscos da CGU, versão 2.0, 2020. Disponível em https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade_e_seguranca/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf (acesso em 15/02/2024).

141 Referencial básico de gestão de riscos do TCU, 2018. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf (acesso em 21/08/2023).

142 Manual de gestão de riscos do TCU, 2020, pág. 22. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf (acesso em 25/01/2024).

143 Segundo o Manual de gestão de riscos do TCU (op. cit., pág. 22), o “estabelecimento do contexto deve seguir os seguintes passos”:

- identificar quais objetivos ou resultados devem ser alcançados;
- identificar os processos de trabalho relevantes para o alcance dos objetivos/resultados;
- identificar as pessoas envolvidas nesses processos e especialistas na área;
- mapear os principais fatores internos e externos que podem afetar o alcance dos objetivos/resultados (pessoas, sistemas informatizados, estruturas organizacionais, legislação, recursos, stakeholders etc.);
- definir os objetos de gestão de risco mais importantes para a sua unidade ou trabalho;
- definir os objetivos/resultados de cada objeto.

Já a Metodologia de gestão de riscos da CGU (op. cit. pág. 20), diz que deve ser consideradas informações sobre “clientes, fluxo do processo, infraestrutura utilizada, legislação correlacionada, principais objetivos do processo, principais problemas do passado, recurso humano utilizado, sistemas informatizados, partes interessadas, ambiente externo (cenário político, social, financeiro, legal, tecnológico, econômico, etc.), tendências de mercado”.

No Guia de gestão de riscos nas contratações produzido pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) é disponibilizado link para um modelo de documento para estabelecimento de escopo, contexto e critério. Disponível em <https://www.gestaoderiscos.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Modelo-de-artefato-Estabelecimento-de-Escopo-Contexto-e-Crit%C3%A9rio-para-Gest%C3%A3o-de-Riscos.pdf> (acesso em 25/01/2024).

O Ebook 06 – Estabelecimento de contexto, 2023, produzido pela Secretaria de Integridade e Governança do Estado de Santa Catarina também fornece orientações de como produzir esse documento. Disponível em <https://wordpress.sea.sc.gov.br/site.cge/wp-content/uploads/2023/08/SIG-E-book-06-Estabelecimento-de-Contexto.pdf> (acesso em 25/01/2024).

144 Metodologia de gestão de riscos da CGU (op. cit. pág. 23),

145 Conteúdo dos campos foi adaptado da matriz de riscos do TJDF. Disponível no link “painel riscos e controles (...)” em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes> (acesso em 21/08/2023).

146 Manual de gestão de riscos do TCU, 2020, pág. 28. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf (acesso em 25/01/2024).

147 Exemplo extraído do tópico 6.3.4 da ABNT NBR IEC 31010:2021, Gestão de riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos.

148 Extraído da Cartilha de Gestão de Risco nas Contratações: Diretrizes para a Gestão de Contratações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. TJDF: Brasília, 2022, pág. 48. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf> (acesso em 18/08/2023).

- 149** *Manual de gestão de riscos* do TCU, 2020, pág. 28. Disponível em [/https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf) (acesso em 25/01/2024).
- 150** Conteúdo dos campos foi adaptado da matriz de riscos do TJDF. Disponível no link “painel riscos e controles (...)” em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes> (acesso em 21/08/2023).
- 151** Conteúdo dos campos foi adaptado da matriz de riscos do TJDF. Disponível no link “painel riscos e controles (...)” em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes> (acesso em 21/08/2023).
- 152** Conteúdo dos campos foi adaptado da matriz de riscos do TJDF. Disponível no link “painel riscos e controles (...)” em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes> (acesso em 21/08/2023).
- 153** Conteúdo dos campos foi adaptado da matriz de riscos do TJDF. Disponível no link “painel riscos e controles (...)” em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes> (acesso em 21/08/2023).
- 154** *Manual de gestão de riscos* do TCU, 2020, pág. 31. Disponível em [/https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf) (acesso em 25/01/2024).
- 155** *Idem*, pág. 32.
- 156** *Cartilha de gestão de risco nas contratações: diretrizes para a gestão de contratações* do TJDF, 2022, pág. 53. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf> (acesso em 21/08/2023).
- 157** *Idem*, pág. 57.
- 158** Vide 1º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal. Disponível em https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras_publicacoes (acesso em 27/02/2024).
- 159** Disponível no link “painel riscos e controles (...)” em <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes> (acesso em 21/08/2023).
- 160** *Idem*.
- 161** *In A gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no Estado de Goiás* / Henrique Moraes Ziller ... [et al.]. - Belo Horizonte: Fórum, 2023, págs. 39 e 40.
- 162** *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (op. cit., pág. 184).
- 163** *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*, op. cit., pág. 183. No mesmo sentido é a norma do art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967, quando estabelece que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada” e, em seu §7º, que “para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (grifou-se). O art. 144 da Lei nº 14.133/2021 previu que “na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato” (grifou-se). O parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 9.507/2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal, prevê que “os instrumentos convocatórios e os contratos de que trata o caput poderão prever padrões de aceitabilidade e nível de desempenho para aferição da qualidade esperada na prestação dos serviços, com previsão de adequação de pagamento em decorrência do resultado”. Também, no Acórdão TCU nº 786/2006-Plenário, constou, dentre outras, a determinação para que a unidade jurisdicionada “9.1.1. explicita claramente o modelo pretendido para a contratação referente ao item 1.2. do objeto, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração de serviços mensuradas por resultados, considerando a compatibilidade dos serviços ora licitados com esse modelo e as vantagens advindas de sua aplicação;” (grifou-se).
- 164** Extrai-se do Acórdão TCU nº 786/2006 – Plenário: “(...) 76. A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino paradoxo do lucro-incompetência. Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração” (grifou-se).
- 165** CIPS, Chartered Institute of Procurement & Supply; NIGP, The Institute for Public Procurement. Public Procurement Practice: Performance Based Contracting. *apud Manual On Line de Legislação e Jurisprudência sobre Governança do TCU*. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/govorganizacional/>, código 4360 (acesso em 22/08/2023).
- 166** *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*, op. cit., pág. 183.

167 Nesse sentido: “1.7.2.2. utilizar, como forma de remuneração das empresas contratadas para terceirização de mão de obra, a unidade de serviços ou resultado, manejando a contratação por posto somente quando ficar comprovada, por meio de estudos e documentos, a incontestável vantagem à Administração” (Acórdão TCU nº 7.082/2012-TCU-1ª Câmara); “Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos” (Súmula TCU nº 269); “1.6.1.1.2. possibilidade de definir como forma de remuneração da contratada a apresentação de produtos ou a realização de serviços em vez do pagamento por hora-homem, especialmente para aqueles serviços que devam ser prestados de forma contínua pelas contratadas, tais como clippings, releases distribuídos aos jornalistas, traduções dos textos, e-mails de atendimentos a jornalistas e briefings” (Acórdão TCU nº 551/2013-Plenário) (grifou-se).

168 Adaptação do conteúdo do art. 15 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Federal.

169 Adaptação do conteúdo do art. 12 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Federal, combinado com art. 181 da Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos.

170 MOTA, Rafael Soares. *Indicadores de Desempenho nas Compras Públicas*. Brasília. Ebook, 2021, págs. 6 a 8.

171 *Idem*, págs. 9 e 10.

AVISO:

Os hiperlinks citados nas notas de rodapé podem não conduzir ao respectivo conteúdo em razão de alterações de site, quebra de link, expiração de domínios, entre outros eventos. Quando isso ocorrer, recomenda-se a busca na internet utilizando as demais referências mencionadas na nota de rodapé.

5

CAPÍTULO 5

Considerações Finais

5.1 RECAPITULAÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS ABORDADOS

Desde os primórdios, as organizações humanas convivem com a seguinte dificuldade prática: como saber se as pessoas a quem delegamos poderes ou atribuímos tarefas para agir em nosso nome ou de acordo com nossos interesses estão procedendo como deveriam proceder e o que podemos fazer sobre isso?

Na relação entre cidadãos e governantes, a *governança pública* surge, então, como um repertório de institucionalidades fundadas em mecanismos de *liderança*, *estratégia* e *controle*, que são empregados para *avaliar*, *direcionar* e *monitorar a gestão*, e, com isso, minimizar os chamados *conflitos de agência* – isto é, a possibilidade de que governantes (*agentes*) atuem mais de acordo com interesses próprios do que de acordo com os interesses dos cidadãos (*principal*).

No **Capítulo 1**, delimitamos o conceito de governança, distinguindo-o dos conceitos de *gestão* e *governabilidade*. Vimos que práticas de governança são reconhecidas como cruciais para o desenvolvimento social e econômico das nações e que, infelizmente, observatórios internacionais indicam um cenário de **baixa implementação** no Brasil.

No **Capítulo 2**, abordamos a aplicabilidade da governança organizacional (uma das três perspectivas da governança pública) no **campo das contratações**. Ressaltamos o peso dessas contratações, como viabilizam políticas públicas e induzem mercados, pois movimentam cerca de **15% do PIB** (algo próximo a R\$ 900 bilhões).

Ainda, vimos que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos estampou a governança das contratações como um dever da alta administração. Analisamos, com exemplos, como a existência ou não de práticas de governança e gestão devidamente instaladas pode influenciar na **responsabilização de agentes**, especialmente os da alta administração.

No **Capítulo 3**, apresentamos **seis práticas** de governança e gestão para contratações e trouxemos noções básicas de como implementá-las.

Vimos que a prática de **estabelecer o modelo de governança** é indispensável para a implementabilidade e operabilidade das demais práticas. Vimos, também, que o modelo permite uma visão mais clara sobre quem são as **instâncias** responsáveis pela governança, pelo apoio à governança e pela gestão, seus papéis e responsabilidades.

Em relação à prática de **promover a integridade**, explicamos como implementá-la em forma de programa. Também vimos que, mesmo sem esse instrumento, é possível implantar, com baixo esforço organizacional, iniciativas eficazes, como a institucionalização de *checklists* de integridade e termos de ciência sobre condutas vedadas.

Ao abordar a prática de **desenvolver a capacidade**, explicamos o que é **gestão por competências** e pincelamos etapas de sua implementação. Além disso, destacamos que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos anunciou a promoção da gestão por competências como obrigatória e comentamos os requisitos que estabeleceu à designação de agentes para a área de contratações.

Ao tratar do **plano de contratações anual**, frisamos os ganhos alcançáveis, especialmente com racionalidade processual e economia em escala; resumimos sua implementação em **quatro etapas**; esboçamos um *iter* de elaboração da peça (etapa mais complexa) numa sequência de **oito movimentos**; e vimos como sua disponibilização em painéis abertos pode facilitar o monitoramento.

Sobre a prática de **estabelecer processos de trabalho**, resumimos o “como fazer” em **cinco passos**, com destaque do passo 2 (*mapeamento*); comentamos as ferramentas utilizadas para **desenhar fluxos** e indicamos meios de como aprender a manejá-las; mostramos como utilizar as **minutas padrão** produzidas pelo Executivo federal; e indicamos um **modelo de matriz**, para a distribuição de responsabilidades nos processos de trabalho.

A última prática abordada foi a de **realizar gestão de riscos**. Apresentamos uma **metodologia simplificada**, baseada em oito etapas. No decorrer da exposição, fomos construindo um **mapa de riscos**, agregando colunas a cada uma das etapas da metodologia. Vimos como calcular o nível do risco e como elaborar um plano de tratamento.

Para além das seis práticas, esclarecemos que **existem outras** (mas que não seriam abordadas neste guia). Como destaque e exemplo, mencionamos quatro: (i) realizar contratações sustentáveis; (ii) contratar e gerir com base no desempenho; (iii) estabelecer política de interação com o mercado fornecedor; e (iv) estabelecer política de compras compartilhadas.

Por fim, ao encerrar o Capítulo 3, recomendamos a construção de **indicadores de desempenho** para aferir melhorias nas contratações. Vimos exemplos de indicadores para mensurar *resultado* e *esforço*, tais como tempo médio de conclusão do pregão e % de economia por modalidade licitatória. Também sugerimos indicadores para medir o grau de implementação das práticas de governança e gestão, como, por exemplo, número de riscos mapeados (como indicador do grau de implementação da prática de gerir riscos).

5.2 MENSAGEM FINAL

Ao chegar até aqui, é possível que você faça o seguinte balanço:

- 1º) governança **não é uma quimera teórica**, mas um instrumento prático que realmente pode fazer toda a diferença;
- 2º) a implementação das seis práticas é uma **empreitada trabalhosa**, mas tecnicamente **menos complexa** do que parece;
- 3º) a sedimentação das práticas é um **processo incremental** que precisa de **tempo** e, notadamente, do **engajamento** da alta administração.

Não se ignora o imenso desafio que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos impõe, especialmente para municípios de menor porte populacional e administrativo, cuja realidade, quase sempre, fica ditada por amargas limitações de recursos e pessoas.

Mas o fato posto é que a lei está vigente e coloca a governança como um dever. Logo, é preciso levá-la a sério e dar o pontapé inicial para implementá-la - até porque a omissão em fazê-lo pode gerar responsabilizações.

A implementação não deve ser enxergada como algo penoso, senão como um desafio entre tantos e outros que virão. O desafio está posto. Então, trata-se aqui, em verdade, também de um quê de *brío*.

Repita-se: a governança deve caber na organização. Porte, grau de maturidade e possibilidades da organização são variáveis que devem ser consideradas nesse processo. Em municípios de todos os portes populacionais, há heroicos agentes públicos altamente capazes, interessados em aprender,

qualificados técnica e eticamente, comprometidos e imbuídos do mais profundo espírito público. É pensando especialmente nestas pessoas que se produz este texto e que esforços de capacitação e de orientação que o Tribunal de Contas empreende são levados a efeito.

O esforço envidado não será em vão. A experiência que se obterá com a implementação da governança na área das contratações é transplantável aos demais campos (gestão de pessoas, gestão orçamentária, gestão de tecnologia etc.), o que, se levado a cabo, elevaria sensivelmente a maturidade da organização como um todo e, por conseguinte, sua capacidade de entrega aos cidadãos.

Que cultivemos a capacidade de enxergar as oportunidades de evolução que a nova lei está trazendo: *Per aspera ad astra* ("Através das dificuldades para as estrelas").

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

GLOSSÁRIO¹

Agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Alta administração: conjunto de gestores que integram o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, objetivos e direção geral da organização.¹⁵³

Área de gestão de contratações: trata-se do setor da organização, podendo ser mais de um, responsável pela coordenação e/ou execução e controle das etapas do macroprocesso de contratação, tais como: fornecer apoio técnico aos demais gestores responsáveis por etapas do macroprocesso de contratação, na execução das atividades a eles atribuídas; coordenar a gestão de riscos no macroprocesso de trabalho de contratação; gerenciar e executar procedimentos licitatórios; avaliar a adequação de termos de referência e de projetos básicos; avaliar conformidade de pesquisas de preços; definir modalidade de licitação adequada; coordenar a elaboração de contratos e de termos aditivos; evitar a restrição indevida de competitividade dos certames; acompanhar prazos de validade de contratos e alterações contratuais; acompanhar o cronograma de contratações; validar processos licitatórios.

Catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação.

Comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares.

Contratações Compartilhadas: é a aquisição conjunta de bens e serviços que geram menor impacto ambiental, maior inclusão social, consideram a dimensão cultural da sustentabilidade e eficiência econômica, com ganho de escala, realizada por organizações públicas de diferentes setores ou entre unidades de uma mesma organização pública, visando fomentar a produção e o consumo sustentáveis no país.

Estrutura: maneira como estão divididas a responsabilidade e a autoridade em uma organização para a consecução de seus objetivos.

Estudo técnico preliminar ou ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Gestão de Contratações: entendida em sentido amplo, é diferente da etapa do processo de trabalho para gestão de contratos. Compreende as estruturas responsáveis pelo planejamento, execução e controles relacionados às etapas do macroprocesso de contratações. A gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e riscos.

Gestão de Riscos das contratações: trata-se de gerenciar os riscos que possam impactar negativamente o alcance dos objetivos definidos pela organização para as contratações. Contempla, além do gerenciamento dos riscos relacionados às contratações específicas, a gestão dos riscos relacionados ao macroprocesso de trabalho de contratações, que são aqueles que podem impactar negativamente os processos de trabalho definidos pela organização para o planejamento de cada uma das contratações, a seleção dos fornecedores e a gestão dos contratos. O objetivo é identificar riscos, classificá-los pela sua relevância e estabelecer controles internos para aqueles que devam ser reduzidos. Esse trabalho é essencial para aperfeiçoar o macroprocesso de contratação, garantindo que seus objetivos sejam alcançados.

¹ Adaptado de Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos; Resolução CNJ nº 347/2020, que dispõe sobre a política de governança das contratações no Poder Judiciário; e Portaria SEGES nº 8.678/2021, que dispõe sobre governança das contratações no âmbito da Administração Pública Federal.

Gestão por Competências: práticas integradas de gestão de pessoas, fundamentadas pela identificação, gerenciamento e alinhamento das competências em seus diferentes níveis, de forma a agregar valor à visão, à missão e aos objetivos da organização.

Governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas.

Integridade: refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Macroprocesso (ou metaprocesso) de contratação: é o agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos.

Mapa de riscos: artefato que serve para identificar riscos do metaprocessos e de processos específicos.

Matriz de (alocação) riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

Matriz de (níveis) de risco: artefato que serve para expressar os produtos possíveis de probabilidade e impacto para fins de atribuição do nível de risco.

Plano de contratações anual: instrumento de governança, elaborado anualmente, contendo todas as compras e contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente, inclusive obras, serviços de engenharia e contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicações.

Plano de Logística Sustentável ou PLS: instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, que considera objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade.

Plano de Tratamento de Risco: plano no qual estarão previstas as ações a serem implementadas para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos avaliados no macroprocesso de contratações. Nele devem estar especificados os controles de segurança que precisam ser implementados, responsáveis, prazos e recursos alocados.

Programa de Integridade: conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

Projeto básico ou PB: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter, ainda, outros elementos seguintes elementos: a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos; c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios

para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da Lei 14.133/2021.

Risco: é o efeito da incerteza nos objetivos.

Sítio eletrônico oficial: sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.

Sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada.

Superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança; c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado; d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços.

Termo de referência ou TR: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter parâmetros e elementos descritivos como: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *3 lições aos conselhos após 20 anos da falência da Enron*. 17 dez. 2021. Disponível em: https://www.ibgc.org.br/blog/licoes_conselhos_20_anos_falencia_eron. Acesso em: 26 fev. 2024.
- 2 MANU. *O Código de Manu*. Trad. George Bühler. Disponível em: <https://sacred-texts.com/hin/manu/manu07.htm>. Acesso em: 2 nov. 2023.
- 3 BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. *Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil*. Revista do BNDS, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9643/2/RB%2024%20Aspectos%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa%20Moderna%20no%20Brasil_P_BD.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.
- 4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- 5 BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017.
- 6 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean* 2020. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/13130fbb-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/13130fbb-en&csp_=60f65068af6187afe8f6f808ab6605f3&itemIGO=oecd&itemContentType=book. Acesso em: 20 out. 2023.
- 7 ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Revista da ENAP, Brasília, 2002, p. 6. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o/Araujo.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- 8 NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio das Nações Unidas*. 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- 9 LIBERATO, Daniele de Paula; RIBEIRO, Hilton Manoel Dias. *Governança e Pobreza: Uma Análise para Países*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10445/9/PPP_55_Governanca.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.
- 10 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Dez passos para a boa governança*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.
- 11 MATHIAS, Maria Isabel da Cunha. *OCDE e governança pública: o Brasil está apto a integrar a organização?*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10544/1/bepi_28_ocde.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.
- 12 PONTES, Edilberto. *Governança pública*. ATRICON, 2019. Disponível em: <https://atrimon.org.br/governanca-publica/>. Acesso em: 3 jul. 2023.
- 13 CANUTO, Otaviano; SANTOS, Tiago Ribeiro dos. *O que o Brasil pode esperar da adesão à OCDE?*. Revista Tempo do Mundo, n. 25. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/297>. Acesso em: 5 jul. 2023.
- 14 CAMARÃO, Tatiana. *A gestão por competência na nova Lei de Licitações e Contratos*. Consultor Jurídico – Conjur, 9 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-09/tatiana-camarao-gestao-competencia-lei-licitacoes/>. Acesso em: 4 dez. 2023.
- 15 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Manual do ordenador de despesas: à luz do novo regime fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- 16 TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. *Revisão conceitual de governança pública*. Revista do Serviço Público – RSP, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, outubro/dezembro de 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- 17 BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Plano de Integridade da CGU*. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65918/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.
- 18 CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia da Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal, direta, autárquica e fundacional*. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/13/2015_cgu_guiadeintegridadepublica.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.
- 19 BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4283>. Acesso em: 7 dez. 2023.
- 20 BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Notas técnicas: livreto virtual: Resolução nº 347/2020 do CNJ [recurso eletrônico]*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/livreto-virtual-normas-tecnicas.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2022.

- 21** BRASIL. *Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União – CGU*. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.
- 22** JÚNIOR, Ednaldo Ferreira. *A função regulatória das compras públicas e a nova lei de licitações e contratos: três críticas à Lei n.º 14.133/2021*. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 8, n. 2, p. 70, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/12086>. Acesso em: 6 nov. 2023.
- 23** SOUZA, Kleber Roberto de. *Influência das estruturas e dos processos de governança e gestão de aquisições no desempenho das compras públicas*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/commle/handle/10438/33019?locale-attribute=en>. Acesso em: 24 out. 2023.
- 24** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Manual para Implementação de Programas de Integridade*. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.
- 25** PEREIRA, Nathalie de Amorim Perret Gentil Dit Maillard. *Processo Sucessório nas Organizações Públicas Brasileiras*. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-20072020-161044/publico/CorrigidoNathalie.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- 26** BRASIL. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- 27** OCDE. *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 16 fev. 2024.
- 28** BRASIL. *Portaria SEGES nº 8.678, de 2021*. Dispõe sobre a governança das contratações na administração federal.
- 29** ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Gestão por competências: conceitos, definições e tipologias de competências*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6493>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- 30** KUBITSCHKE, Juscelino. *Porque construí Brasília*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1039>. Acesso em: 25 jan. 2024.
- 31** BRASIL. *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em: 23 out. 2023.
- 32** UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Dia Internacional contra a Corrupção: Unidos contra a corrupção*. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2017/12/dia-internacional-contra-a-corrupcao-unidos-contra-a-corrupcao-lets-stand-unitedagainstcorruption.html>. Acesso em: 23 fev. 2024.
- 33** INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Metodologia de gestão de processos*. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum_nacional_de_gestao/comites/CPGE/20160404_Metodologia_de_Gest%C3%A3o_de_Processos_4%C2%AA_vers%C3%A3o.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.
- 34** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.
- 35** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Guia de gestão de riscos nas contratações da CGDF*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Guia-Gestao_de_Riscos_nas_Contratacoes.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.
- 36** CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Metodologia de gestão de riscos da CGU*. Versão 2.0. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade_e_seguranca/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.
- 37** TJDF – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. *Cartilha de gestão de risco nas contratações: diretrizes para a gestão de contratações do TJDF*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- 38** ABNT. *NBR ISO 31000:2018 – Gestão de riscos – Diretrizes*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2018.
- 39** ABNT. *NBR ISO 37000:2022 – Governança de organizações – Orientações*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2022.
- 40** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *10 passos para a boa gestão de riscos*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 18 jan. 2024.
- 41** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de gestão de riscos do TCU*. 2. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.
- 42** INSTITUTO REPÚBLICA. *Valorizar servidor não se resume à remuneração*. Disponível em: <https://república.org/emnotas/conteudo/valorizar-servidor-nao-se-resume-a-remuneracao/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

- 43** FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Curso de gestão por competências da ENAP*. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/175>. Acesso em: 25 fev. 2024.
- 44** MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia de gestão da capacitação por competências*. Brasília: MPOG, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/594>. Acesso em: 9 ago. 2023.
- 45** ZENITE. *Interpretação do dispositivo legal sobre a qualificação do agente público*. Zênite Fácil, Perguntas e Respostas, abr. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- 46** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – TJDF. *Manual de gestão por competências: somando talentos, construindo resultados*. Brasília: TJDF, 2021. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/transparencia/pessoal/modelo-de-gestao-por-competencias/manual-gestao-por-competencias_21_05_2021.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.
- 47** CARBONE, Pedro Paulo et al. *Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- 48** BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. *Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/224/229>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- 49** ABNT. *NBR ISO 3700:2022 – Governança das organizações – Orientações*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2022.
- 50** PANTOJA, Maria Júlia. *Gestão por competências*. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2522/1/Gcomp%20-%20ApostilaCE.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2023.
- 51** SILVA, Anielson Barbosa da; BISPO, Ana Carolina Kruta de Araújo; AYRES, Simone Maia Pimenta Martins. *Desenvolvimento de carreiras por competências*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4287/1/11_Livro_Desenvolvimento%20de%20carreiras%20por%20competencias.pdf. Acesso em: 7 dez. 2023.
- 52** INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Trilhas de competências das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Infraestrutura (AIE), Especialista em Infraestrutura Sênior (EIS) e Analista de Comércio Exterior (ACE)*. Ministério da Economia, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/arquivos/relatorio_trilhas-de-competencias_2020.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.
- 53** IIA – THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *Modelo das Três Linhas do IIA 2020*. Disponível em: <https://iibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- 54** ZILLER, Henrique Moraes et al. *A gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no Estado de Goiás*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- 55** ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Gestão estratégica de pessoas*. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2124>. Acesso em: 8 dez. 2023.
- 56** GOVERNO FEDERAL. *Portal de Compras do Governo Federal: Relatório do PAC*. Disponível em: <https://acesse.one/OwQOE>. Acesso em: 2 jan. 2024.
- 57** ABNT. *NBR ISO 31073:2022 – Gestão de riscos – Vocabulário*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2022.
- 58** UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Cartilha para a promoção de integridade nas contratações públicas*. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Cartilha_para_a_promocao_de_integridade_nas_contratacoes_publicas_-_WEB_45663.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.
- 59** BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967.
- 60** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Dez passos para a boa gestão de riscos*. 2. ed. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 18 jan. 2024.
- 61** CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Curso de mapeamento de processos de trabalho com BPMN e BIZAGI*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/mapeamento-de-processos-aula-01-8A81881E768B82EF0176CB4A01D17183.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- 62** UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Estudo técnico sobre a promoção da integridade com base em risco conforme a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)*. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/01_-_Relatorio_sobre_o_quadro_normativo_nacional_e_estadual_-_WEB_25662.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.
- 63** TJDF – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. *Matriz de riscos: painéis e controles do TJDF*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- 64** CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 309/2020*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/221>. Acesso em: 8 jan. 2022.
- 65** BRASIL. *Decreto nº 11.762, de 1997*. Dispõe sobre a delegação de competências no âmbito da administração centralizada do Município de Porto Alegre. Diário Oficial do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 1997.

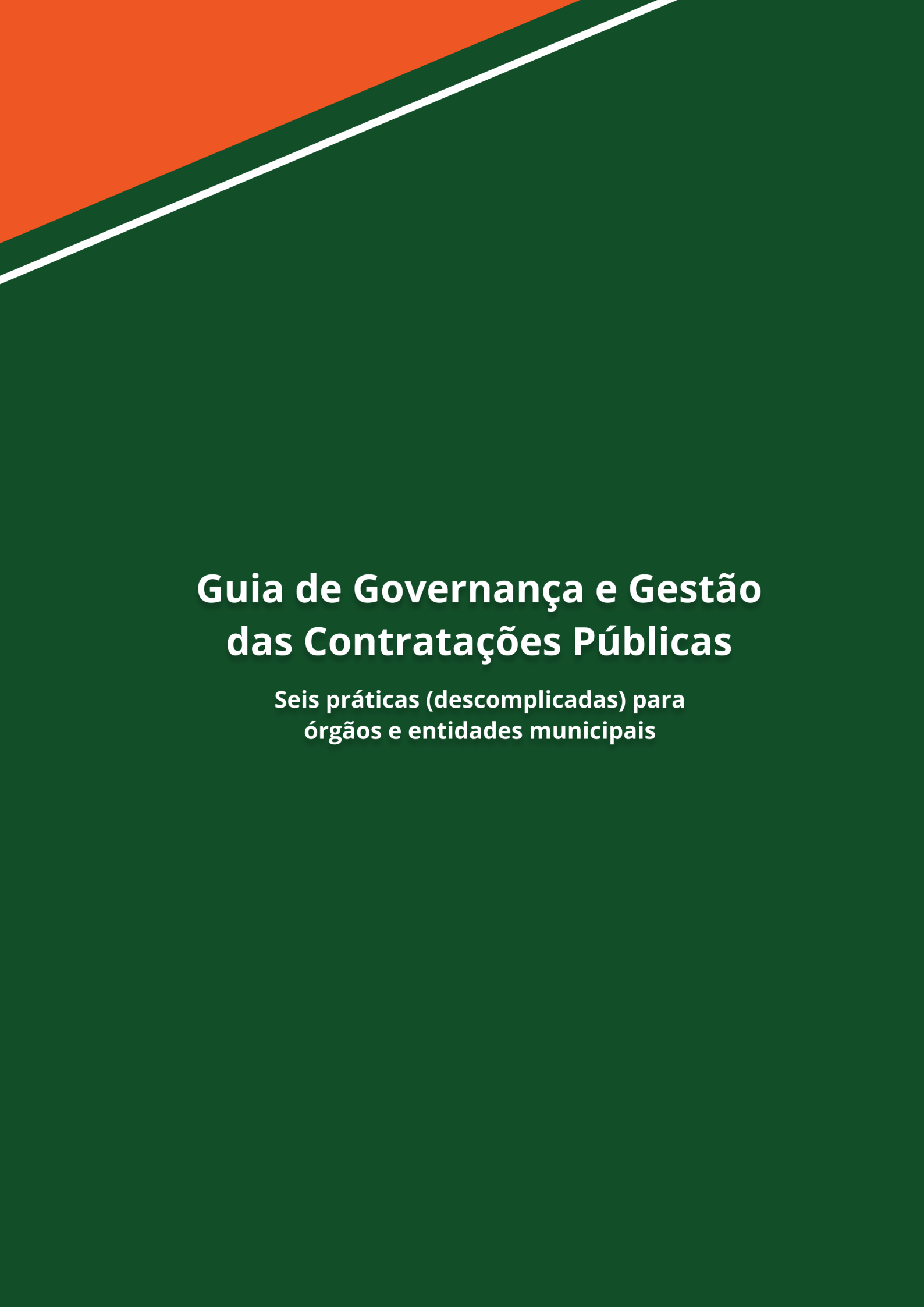
- 66** ABNT. *NBR ISO 37002:2021 – Sistemas de gestão de denúncias – Diretrizes*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2021.
- 67** TJDF – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. *Diretrizes para a gestão de contratações: matriz de riscos do TJDF*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/governanca-de-aquisicoes>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- 68** BRASIL. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Estabelece normas gerais sobre a contratação de serviços, contínuos ou não, no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 maio 2017.
- 69** UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Cartilha para promoção de integridade nas contratações públicas*. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Cartilha_para_a_promocao_de_integridade_nas_contratacoes_publicas_-_WEB_45663.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.
- 70** ABNT. *NBR ISO 31010:2021 – Gestão de riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2021.
- 71** BRASIL. *Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jan. 2022.
- 72** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de gestão de riscos do TCU*. 2. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.
- 73** GOVERNO FEDERAL. *Portal de Compras do Governo Federal: Relatório de Riscos*. Disponível em: <https://acesse.one/livWu>. Acesso em: 8 jan. 2024.
- 74** BRASIL. *Decreto nº 10.818, de 21 de setembro de 2021*. Dispõe sobre a vedação de aquisição de bens de luxo e critérios para aferição de qualidade na Administração Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 set. 2021.
- 75** GOVERNO FEDERAL. *Catálogo de Materiais (CATMAT) do Sistema de Compras do Governo Federal*. Disponível em: www.compras-net.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2023.
- 76** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 23 out. 2023.
- 77** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- 78** ABNT. *NBR ISO 31022:2020 – Gestão de riscos — Diretrizes para a gestão de riscos legais*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2020.
- 79** ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências*. Brasília: Enap, 2005. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/383/1/livro_gestao_competencias.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.
- 80** INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Processos de contratação e fiscalização conforme a IN SGMP nº 05/2017*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/fluxos-dos-processos-de-planejamento-da-contratacao-e-fiscalizacao-aos-moldes-da-instrucao-normativa-de-servicos>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- 81** TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – 2021*. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 19 jul. 2023.



Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Palácio Flores da Cunha
Rua Sete de Setembro, 388 - Centro Histórico
CEP 90010-190 - Porto Alegre - RS
srh@tce.rs.gov.br
Fone (51) 3214-9700





Guia de Governança e Gestão das Contratações Públicas

**Seis práticas (descomplicadas) para
órgãos e entidades municipais**