



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
Instituto de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis – ICEAC
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA

Evandro Cesca Mezzari

RIO GRANDE

2023

EVANDRO CESCA MEZZARI

**GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Fundação Universidade Federal de Rio Grande - FURG, como exigência parcial do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Costa Quintana

Rio Grande - RS

2023

Ficha Catalográfica

M617g Mezzari, Evandro Cesca.

Governança em contratações na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA / Evandro Cesca Mezzari. – 2023.

161 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Rio Grande/RS, 2023.

Orientador: Dr. Alexandre Costa Quintana.

1. Instituição Federal de Ensino Superior 2. Governança
3. Contratações públicas I. Quintana, Alexandre Costa II. Título.

CDU 658:378

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344

EVANDRO CESCA MEZZARI

**GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Fundação Universidade Federal de Rio Grande - FURG, como exigência parcial do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Alexandre Costa Quintana (Doutor em Controladoria e Contabilidade)
Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Professor Orientador – Presidente da banca examinadora

Profa. Dra. Aline Sueli de Salles Santos (Doutora em Direito)
Universidade Federal do Tocantins
Membro Externo

Profa. Dra. Ana Paula Capuano da Cruz (Doutora em Controladoria e Contabilidade)
Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Membro Interno

Rio Grande, 11 de dezembro de 2023.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por me permitir concluir mais essa etapa de minha jornada.

Ao meu pai Nilton Mezzari, minha mãe Rosimar Cesca Mezzari e minha irmã Raissa Cesca Mezzari, que sempre me incentivaram nos momentos desafiadores e buscaram me auxiliar da forma que puderam.

A minha namorada, Liara Kurtz da Veiga, pelo apoio e paciência durante esse desafio.

Ao orientador Prof. Dr. Alexandre Costa Quintana pelo profissionalismo, ética, comprometimento e ponderação exemplares.

Aos membros da banca, Professoras Dra. Ana Paula Capuano da Cruz e Dra. Aline Sueli de Salles Santos pelas contribuições durante o desenvolvimento do trabalho.

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana pela autorização para realização deste trabalho e a Universidade Federal do Rio Grande pela cortesia, receptividade e, também, por valorizar o Mestrado Profissional.

E a todos que contribuíram para esse resultado.

Muito Obrigado.

RESUMO

O presente estudo analisa o tema governança nas contratações públicas de uma Instituição Federal de Ensino Superior, utilizando como base os mecanismos de liderança, estratégia e controle adotado pelas legislações federais e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União. A pesquisa utiliza como base os dados e informações obtidos dentro da IFES e nas legislações vigentes que regem as contratações públicas, de forma que possibilite elaborar uma análise por meio da triangulação de dados obtidos em três fontes distintas, cuja análise qualitativa ocorreu sob a perspectiva do pesquisador-servidor da organização. Os resultados apresentados demonstram a perspectiva das práticas e mecanismos de governança dos gestores da alta gestão e dos servidores da Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações - CCCL, além da análise processual, cujo produto final apresenta-se por meio da análise interna da IFES, redução e apresentação dos dados obtidos na legislação vigente sobre licitações e contratos, análise dos pontos de melhoria da estrutura de governança e, por fim, uma proposta de intervenção a ser aplicada, de forma que seja possível aplicar todo o resultado da pesquisa de forma pontual, clara e descrevendo os resultados esperados. Como resultado do estudo, obteve-se a percepção de que a IFES em análise está em processo de aprendizagem e aprimoramento das questões relativas à governança, com muitas práticas já em utilização, de forma que os ajustes pontuais sugeridos por este estudo poderão elevar o nível de maturidade da organização, contribuindo para o aprimoramento interno e a maior geração de valor ao público-usuário dos serviços ofertados pela organização.

Palavras-chave: Instituição Federal de Ensino Superior; governança; contratações públicas.

ABSTRACT

The present study examines the governance theme in public procurements within a Instituição Federal de Ensino Superior (Federal Higher Education Institution), using federal legislation and control entities such as the Tribunal de Contas da União (Federal Court of Auditors) and the Controladoria Geral da União (Comptroller General of the Union) as a basis. The research is based on data and information obtained within the Institution and current legislation governing public procurements, allowing for an analysis through data triangulation from three distinct sources. The qualitative analysis was conducted from the perspective of a researcher/public server the organization. The results presented depict the perspective of governance practices and mechanisms of top management and the staff of the Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações (Coordination of Purchases, Contracts, and Bidding), as well as a procedural analysis. The final product is presented through an internal analysis of the Institution, a reduction and presentation of data obtained from current legislation on bidding and contracts, an analysis of governance structure improvement points, and ultimately, a proposed intervention to be applied. This allows for the precise application of the research findings, clearly describing the expected results. As a result of the study, it was perceived that the analyzed Institution is in a learning and improvement process regarding governance issues, with many practices already in use. The specific adjustments suggested by this study may enhance the organization's maturity level, contributing to internal improvement and greater value generation for the public users of the organization's services.

Keywords: Federal Higher Education Institution; governance; public procurements.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura de governança da UNILA.....	30
Figura 2: Relação entre Mecanismos e Práticas de Governança.....	82
Figura 3: Linhas de defesa na UNILA.....	89
Figura 4: Encadeamento dos ODS e EFD Brasil com as compras públicas.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Função de gestão nas contratações.....	24
Quadro 2: Práticas do mecanismo de liderança.....	25
Quadro 3: Práticas do mecanismo de estratégia.....	26
Quadro 4: Práticas do mecanismo de controle.....	27
Quadro 5: Modalidades de licitação em razão do valor - Lei 8.666/93.....	33
Quadro 6: Estratégia da coleta de dados.....	42
Quadro 7: Categorização das <i>quotations</i> utilizadas no Atlas.ti.....	48
Quadro 8: Resumo dos artefatos identificados na Lei 14.133/21.....	80
Quadro 9: Proposta de intervenção por meio das práticas de governança.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União
ARP - Ata de Registro de Preços
CCCL - Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa
CGIRC - Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGU - Controladoria Geral da União
CIG - Comitê Interministerial de Governança
CONSUN - Conselho Universitário
COSO - The Committee of Sponsoring Organizations
DFD - Documento de Formalização da Demanda
DOD - Documento de Oficialização da Demanda
DOU - Diário Oficial da União
EFD - Estratégia Federal de Desenvolvimento
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
EPC - Equipe de Planejamento da Contratação
ETP - Estudo Técnico Preliminar
FIEP - Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FURG - Universidade Federal do Rio Grande
IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFES - Instituição Federal de Ensino Superior
ILAACH - Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História
ILACVN - Instituto Latino-Americano de Ciências da Vida e da Natureza
ILAESP - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
ILATIT - Instituto Latino-Americano de Tecnologia, Infraestrutura e Território
IMR - Instrumento de Medição de Resultado
IN - Instrução Normativa
ME - Ministério da Economia
MGI - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos
MP - Ministério do Planejamento
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

NPM - New Public Management
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PB - Projeto Básico
PCA - Plano de Contratações Anual
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU - Plano de Desenvolvimento da Unidade
PF - Procuradoria Federal
PLS - Plano de Logística Sustentável
PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas
PPA - Plano Plurianual
PRAE - Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROAGI - Pró-Reitoria de Administração, Gestão e Infraestrutura
PROEX - Pró-Reitoria de Extensão
PROGEPE - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGRAD - Pró-Reitoria de Graduação
PROINT - Pró-Reitoria de Relações Institucionais e Internacionais
PROPESP - Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
PRPPRG - Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
RA - Risco Alto
RDC - Regime Diferenciado de Contratação
RE - Risco Extremo
SACT - Secretária de Apoio Científico e Tecnológico
SECIC - Secretária de Implantação do Campus
SECOM - Secretária de Comunicação Social
SEGES - Secretaria de Gestão
SEIDI - Seção de Inexigibilidade e Dispensa
SESI - Serviço Social da Indústria do Estado do Paraná
SGD - Secretaria de Governo Digital
SIG - Sistema Integrado de Gestão
TCLE - Termo Circunstanciado Livre e Esclarecido
TCU - Tribunal de Contas da União
TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

TR - Termo de Referência

UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Problemática e problema de pesquisa.....	15
1.2 Objetivos.....	17
1.2.1 Objetivo geral.....	17
1.2.2 Objetivos específicos.....	17
1.3 Justificativa da pesquisa.....	18
1.4 Estrutura do trabalho.....	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 Conflito de Agência e a Administração Pública.....	20
2.2 Governança e Governança Pública.....	21
2.2.1 Governança e gestão nas contratações.....	23
2.2.2 Mecanismo de Liderança, Estratégia e Controle.....	25
2.2.3 Governança na UNILA.....	27
2.3 Contratações públicas.....	31
2.3.1 A Lei 8.666/93 - Normas gerais de Licitações e Contratos.....	32
2.3.2 A Lei 14.133/21 - Lei Geral de Licitações e Contratos.....	34
2.3.3 Lei Geral e legislação complementar sobre governança nas aquisições.....	36
3 METODOLOGIA.....	38
3.1 Classificação da pesquisa.....	38
3.2 Caracterização do objeto de estudo.....	39
3.3 Participantes da pesquisa.....	40
3.4 Plano para coleta de dados.....	41
3.5 Tratamento e análise de dados.....	43
3.6 Atendimento aos aspectos éticos.....	45
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	47
4.1 Artefatos de governança identificados na UNILA - Objetivo I.....	47
4.1.1 Redução, apresentação e verificação dos dados.....	52
4.1.1.1 Liderança: Autonomia, delegação e responsabilidade para tomada de decisões.....	52
4.1.1.2 Liderança: Segregação de Funções.....	53
4.1.1.3 Liderança: Responsabilidade e assinaturas nos processos.....	54
4.1.1.4 Liderança: Questões Éticas de Gestão.....	56
4.1.1.5 Estratégia: Alinhamento Estratégico.....	57
4.1.1.6 Estratégia: Planejamento de Compras.....	59
4.1.1.7 Estratégia: Normativas e Manuais.....	62
4.1.1.8 Estratégia: Compras Compartilhadas, Conjuntas e Sustentabilidade.....	63

4.1.1.9 Controle: Feedback das Compras/Serviços.....	65
4.1.1.10 Controle: Controles Processuais.....	67
4.1.1.11 Controle: Gestão de Riscos.....	68
4.1.1.12 Controle: Atuação da Auditoria.....	70
4.1.1.13 Controle: Transparência e Fiscalização.....	72
4.2 Artefatos de governança identificados na Lei 14.133/21 e legislações vigentes - Objetivo II.....	73
4.2.1 Artefatos relacionados ao mecanismo de Liderança.....	74
4.2.2 Artefatos relacionados ao mecanismo de Estratégia.....	75
4.2.3 Artefatos relacionados ao mecanismo de Controle.....	77
4.2.4 Redução e apresentação dos dados.....	80
4.3 Análise de alinhamento entre a estrutura de governança e processos atuais com a Lei 14.133/21 - Objetivo III.....	81
4.3.1 Análise das práticas do mecanismo de Liderança.....	83
4.3.2 Análise das práticas do mecanismo de Estratégia.....	91
4.3.3 Análise das práticas do mecanismo de Controle.....	95
4.3.4 Análise de práticas adicionais.....	99
5 DIAGNÓSTICO DE GOVERNANÇA DE COMPRAS E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	101
5.1 Proposta de intervenção: Adequações das práticas de Governança - Objetivo IV.....	101
6 CONCLUSÕES.....	106
REFERÊNCIAS.....	110
APÊNDICE A - ROTEIRO ENTREVISTA.....	119
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO.....	124
APÊNDICE C – CARTA CONVITE.....	128
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (QUESTIONÁRIO).....	130
APÊNDICE D1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (ENTREVISTA).....	133
APÊNDICE E - MODELO AUTORIZAÇÃO DO REITOR.....	136
APÊNDICE F - RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO.....	137
APÊNDICE G - RELATÓRIO TÉCNICO.....	147

1 INTRODUÇÃO

A governança surge com o distanciamento entre o proprietário e o administrador, moldados pelos atuais formatos de administração das organizações. Destarte, nem sempre os objetivos almejados pelos proprietários do capital são coincidentes com o dos seus gestores, levando a identificar um conflito de agência ou no intuito do agir, que existe devido à assimetria das informações existentes entre proprietários e administradores em decorrência do desequilíbrio de informações, poder e autoridade (TEIXEIRA, 2019).

O tema governança corporativa ganhou notoriedade mundial com os grandes escândalos financeiros e adulterações contábeis, envolvendo diversas corporações britânicas e americanas, as quais causaram prejuízos ao mercado e despertaram a atenção da sociedade em geral para a relevância desse assunto (BORGES; SERRÃO, 2005).

Existe diferença entre governança e gestão, embora muitas vezes suscitem dúvidas quanto às terminologias utilizadas. Para o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), a governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: como obter o maior valor possível para o(s) proprietário(s) e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência: está claro o que deve ser feito? Tem-se os recursos necessários? Quais os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar?

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2014).

O foco da pesquisa proposta concentrou-se especificamente à **Governança e Gestão de Contratações**, que, para esta pesquisa, o termo “contratações” foi utilizado de forma mais ampla, contemplando e referindo-se tanto às compras de materiais quanto as contratações de serviços, sendo restrito, ainda, às contratações que envolvam bens e serviços contratados diretamente pela Universidade, não englobando, portanto, contratações realizadas por Fundações de Apoio ou empresas estatais, que possuem regramento próprio. Além disso, o estudo não analisou as demais disposições previstas na legislação vigente, tais como, alienações, locações, concessões e permissões de uso de bem público, devido à amplitude do

tema.

Segundo o TCU (2014), a governança pública baseia-se no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, definição corroborada pelo Decreto Federal nº 9.203 (BRASIL, 2017) e também adotados pela Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério da Economia (ME). O conceito de governança não tem uma definição universalmente adotada, portanto, esta pesquisa busca estudar o conceito em diferentes contextos, visando sua adaptação à realidade de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).

1.1 Problemática e problema de pesquisa

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros (MATIAS PEREIRA, 2010).

Verifica-se na literatura pesquisada uma tentativa de conceituação de governança e, mais recentemente, sua aplicabilidade no setor público. Alguns autores, como Borges e Serrão (2005) analisam o termo governança com relação à proteção aos credores e acionistas, além de apresentar estudos empíricos relacionando a adoção de boas práticas de governança com o desempenho das organizações. Os autores concluem neste estudo que em cada país, a governança vem evoluindo de acordo com as características culturais, institucionais e legais, e no Brasil, somente na última década o assunto vem ganhando relevo em razão da sofisticação advinda dos movimentos dos grandes conglomerados, dos efeitos da privatização e da importação de regras globais.

Jensen e Meckling (2008) definem o conceito de custo de agência, investigam a natureza dos custos de agência resultantes da presença de capital de terceiros e capital próprio externo, concluindo que os custos de agência são tão reais quanto quaisquer outros, sendo seu nível de custo dependente, dentre outras coisas, de regulamentações e direito consuetudinário e da engenhosidade humana na elaboração de contratos.

Pimenta (2018) discorre sobre os mais evidentes conflitos de agência presentes nas sociedades anônimas, analisa os instrumentos normativos de fiscalização das decisões corporativas e o papel desempenhado pelo conselho fiscal, chegando à conclusão de que a eficiência do processo de tomada de decisões e a implementação das decisões depende da compreensão das relações de agência que perpassam as companhias, bem como seus conflitos

e custos desta realidade, estando a fiscalização, por meio do Conselho Fiscal ou de instrumentos externos de fiscalização, vinculada à redução de conflitos e custos de agência.

Nassiff e Souza (2013) estudaram como a governança corporativa atua nas empresas, concluindo que a boa governança contempla uma justa estrutura legal, boa comunicação interna e externa, busca consenso nas relações sociais, desenvolvimento econômico e permanente fiscalização.

Com o foco mais voltado à administração pública, Marques (2007), explica em seu estudo os conceitos sobre o termo governança corporativa, seus princípios e como a governança pode ser aplicada no setor público, além de explanar sobre um caso prático das universidades em Portugal. Suas conclusões são que os cidadãos esperam por uma boa governança, com prestação de contas das autoridades, sendo que, em Portugal, o setor público vem adotando práticas de governança corporativa, citando como exemplo as universidades portuguesas.

De Benedicto et al. (2013) apresenta um estudo de característica teórica sobre o tema, apontando as impropriedades identificadas nos modelos brasileiros, demonstrando ainda estar longe de um Estado justo e transparente, enquanto Olivieri e Nestlehner (2018) demonstram os diferentes debates sobre os conceitos de governança corporativa, governança pública e boa governança, concluindo que não é relevante buscar um consenso sobre o conceito, mas é importante compreender os diferentes debates e apropriar-se deles de forma adequada analiticamente, sendo que governança pública e governança corporativa tratam, em termos gerais, da direção e da distribuição de poder em organizações e estruturas sociais.

Brito (2021) apresenta um breve estudo sobre as compras governamentais, enfatizando sua importância no desenvolvimento de políticas públicas, concluindo que as instituições encontram-se em um estágio inicial de maturação do tema, e que enquanto a alta administração não focar na função social de gerar valor público para a sociedade, pensando mais no cidadão e menos no órgão (autocentrado), o nível de amadurecimento se encontrará prejudicado. O autor destaca ainda que “em contrapartida vemos o Tribunal de Contas da União no esforço hercúleo de disseminar a governança e fazer com a sua efetiva implementação ocorra, como forma de responder a sociedade que aclama por mais transparência e combate a práticas de corrupção” (BRITO, 2021, p. 125).

Por fim, Matias-Pereira (2010) apresenta a análise das motivações que levaram à adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público, concluindo que a boa governança assume importância cada vez maior no que se refere às questões que envolvam as relações complexas entre Estado, setor privado e terceiro setor,

sendo que umas das principais motivações que levaram às adaptações da governança corporativa para o setor público são as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas suas ações, em geral morosas e inflexíveis, refletindo na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Em consonância com o apresentado por Matias-Pereira (2010), em que o autor constata que o principal desafio é a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública no país, buscar-se-á ampliar os estudos nesta área, especialmente, com o foco nas compras públicas, que em vista da literatura pesquisada, representa uma lacuna ainda não explorada no contexto da governança pública. Assim, o estudo será viabilizado por meio do desenvolvimento do trabalho na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, autarquia federal criada pela Lei nº 12.189 (2010) e com sede na cidade de Foz do Iguaçu – PR,

Desta forma, o estudo apresentou uma revisão teórica acerca do tema governança, governança pública e governança nas contratações, baseando-se em conceitos publicados na literatura, normas legais e infralegais e visa traçar um diagnóstico do sistema atual de governança da UNILA, baseado, principalmente, nos três mecanismos adotados pelo TCU (liderança, estratégia e controle), buscando, assim, responder a seguinte questão problema: de que forma, e por meio de quais ferramentas, os mecanismos de governança podem contribuir para a área de compras da UNILA?

1.2 Objetivos

Os objetivos da pesquisa, são apresentados neste tópico, sendo o objetivo geral da pesquisa e quatro específicos.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral do presente estudo consiste em “analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA e propor os ajustes necessários para a estrutura de governança interna de contratações”.

1.2.2 Objetivos específicos

Para que o objetivo geral possa ser alcançado, foram necessários alcançar os seguintes objetivos específicos:

I - Identificar os artefatos de governança nas compras públicas, utilizados na UNILA, baseados nos processos instruídos pela Lei 8.666/93 e pela Lei 14.133/21;

II - Elencar os instrumentos de governança previstos na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas vigentes;

III - Analisar se os instrumentos e a estrutura de governança presentes nos processos de compras da UNILA estão adequadas à legislação vigente;

IV - Propor ajustes nos processos e na estrutura de governança das contratações, para adequação à Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC;

1.3 Justificativa da pesquisa

A Lei 14.133 de 01 de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) traz menções expressas e implícitas a instrumentos de governança que deverão ser adotadas nas contratações. Pode-se visualizar que existem duas menções expressas na Lei (Art. 11, Parágrafo Único e Art. 169, Inc. I), além de diversas ferramentas inerentes ao exercício da governança, como a Gestão por Competências (Art. 7º), Riscos e Controles Internos (Art. 11, Parágrafo Único), Planejamento Anual de Contratações (Art. 12, Inc. VII), dentre outros.

Com a recente publicação da nova Lei Geral de Licitações e Contratos, muitos mecanismos devem ser reavaliados, para possibilitar a verificação da implantação das atualizações legislativas e evitar problemas de aplicação de lei nova com praxes já revogadas.

Por meio da análise da legislação principal (Lei 14.133/21) e legislações infralegais (Portarias, Instruções Normativas e documentos internos) foi possível traçar um panorama das exigências atuais com o fluxo processual atualmente adotado, tendo em vista a adequação dos processos administrativos e a estrutura de governança e gestão de compras da Universidade. A forma de análise destes documentos foi explicada na metodologia.

Entende-se como oportuno e relevante o momento da pesquisa, visto que a legislação recente por vezes torna-se de difícil compreensão e aplicabilidade, principalmente em questões mais subjetivas, como por exemplo, o objeto deste estudo: governança em contratações públicas.

Por fim, a pesquisa auxiliará na reflexão e melhoria dos fluxos processuais baseados na nova lei, visto que compilou as exigências legais superiores e mapeou os instrumentos internos já elaborados, apontando as necessidades de adequações, se necessário, e gerando como produto do presente estudo novos artefatos e ajustes em processos existentes na gestão

de compras.

1.4 Estrutura do trabalho

O presente trabalho foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo está a introdução ao tema que será desenvolvido, apresentando o tema, o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, além da justificativa para realização do estudo.

No segundo capítulo, encontra-se o referencial teórico sobre os temas que fundamentam o estudo: conflito de agência e administração pública; governança e governança pública; governança nas contratações; mecanismos de liderança, estratégia e controle; governança na UNILA; contratações públicas; a Lei 14.133/21 e, por fim, a legislação complementar sobre governança pública.

Após, no Capítulo 3, é exposta a metodologia aplicada no estudo, demonstrando a pesquisa qualitativa levantada, além dos dados e informações obtidas.

A análise dos resultados da pesquisa foi desenvolvida no Capítulo 4, sendo cada objetivo específico tratado de forma individual, de forma que a análise foi estruturada e desenvolvida de forma detalhada.

No Capítulo 5 foi elaborada a proposta de intervenção a ser aplicada na entidade estudada, em que cada ponto de adequação identificado foi registrado, os documentos institucionais afetados para a implementação foram listados e, também, foram relacionados os resultados esperados na aplicação destes pontos.

Por fim, foram feitas as conclusões do estudo no Capítulo 6, sendo a análise final do autor com relação aos resultados da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico são apresentados os principais temas que embasam a pesquisa objeto do presente estudo.

2.1 Conflito de Agência e a Administração Pública

Para Jensen e Meckling (2008) uma definição de relação de agência é tida como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas o (principal) delega a outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal.

O relacionamento entre acionistas e administradores caracteriza-se como relacionamento de agência, em que, nestas relações, os administradores possuem seus interesses e procuram maximizá-los, ocasionando eventuais decisões contrárias aos interesses dos acionistas, caracterizando um “conflito de agência” (NASSIF, 2013).

As decisões tomadas dentro de uma organização em que os agentes optam por tomar decisões em discordância com os objetivos esperados pelo principal, podem tornar-se conflituosas, tendo em vista que o agente busca atender seus interesses próprios, deixando de lado o objetivo esperado de maximizar a riqueza do principal, seja em razão da proteção do seu emprego ou maximização de sua riqueza (GODOI; SILVA; CARDOSO, 2017). Para assegurar que as ações dos agentes gerem maior valor possível diante das estratégias no ambiente, os mecanismos de controle devem, portanto, garantir que os gestores não tomem decisões conflitantes, maximizando, assim, o valor da empresa e, conseqüentemente, das ações (LIMA; ARAÚJO; AMARAL, 2008).

Durante estes relacionamentos, dois problemas principais podem ocorrer: o primeiro ocorre quando os desejos ou objetivos do principal e agente se conflitam e é difícil ou caro o controle pelo principal, enquanto o segundo problema é a atitude perante o risco, quando o agente e o principal têm preferências diferentes de ações perante determinado risco (EISENHARDT, 2015).

O poder de informação que os agentes detêm os levam a possuírem uma certa vantagem em relações de conflito com o principal, visto a assimetria de informações ocasionadas pelo distanciamento do principal das operações cotidianas, além de que tais informações, muitas vezes, são dadas exclusivamente pelos agentes (CUNHA, 2012).

Destaca-se que nesta relação entre agente e principal, em geral, é impossível que seja mantida a um custo zero, na busca por uma ação ótima do agente do ponto de vista do

principal. Na maioria das relações ocorre em custos positivos de monitoramento e concessão de garantias e, além disso, haverá divergências entre as decisões do agente em relação às decisões que maximizariam o bem-estar do principal (JENSEN; MECKLING, 2008).

Na esfera pública, pode-se tratar com similaridade ao que ocorre na área privada. “Os administradores públicos assumem o papel de gestores e a sociedade o papel de proprietários. Sob esta premissa, pode-se aplicar a Teoria da Agência, onde o principal apresenta a necessidade de agentes para a gestão de seu negócio” (MARTINS; et al, 2016).

Peres (2007) elencou quatro atores principais que envolvem transações no setor público: Poder Executivo, Poder Legislativo, burocracia estatal e a sociedade civil.

No Poder Executivo, os chefes do poder são políticos eleitos que trazem um grupo de pessoas para ocuparem cargos na sua gestão. No Poder Legislativo, os membros são representantes dos estados e da Sociedade Civil, que, também, sofrem pressão de diversos grupos de interesse. A burocracia estatal constitui no corpo do aparelho estatal para execução das políticas públicas, sendo representada pelos funcionários com capacidades específicas para seus cargos. Por fim, na Sociedade Civil seus atores são afetados pelas políticas públicas, tanto pelos benefícios quanto pelos custos, e participam da vida política na busca de seus interesses individuais (PERES, 2007).

Buchanan (1975) *apud* Oliveira e Fontes Filho (2017) entende que o Estado, representado pelos políticos democraticamente eleitos, é o agente das demandas dos cidadãos, a quem cabe o título de principal e, que em nome destes os políticos e burocratas tomam as decisões coletivas e definem políticas públicas.

Desta forma, a governança corporativa tem sua essência baseada nos mecanismos para resolução dos conflitos de agência, decorrentes da assimetria informacional e conflitos de interesse entre as partes envolvidas (BORGES; SERRÃO, 2005).

2.2 Governança e Governança Pública

Segundo o IBGC (2015, p. 20), a Governança Corporativa é o “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

Matias-Pereira (2010) afirma que as teorias de governança tornam possível compreender os seus objetivos, princípios e mecanismos que permitem uma maior interação dos stakeholders na administração. Godoi, Silva e Cardoso (2017) demonstram que a governança corporativa preocupa-se em criar um conjunto eficiente de mecanismos de

incentivos e monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja alinhado aos interesses dos acionistas.

Segundo o IBGC (2015), os princípios básicos que percorrem todas as práticas de seu “Código das melhores práticas de Governança Corporativa” resultam em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros. Alguns princípios podem ser entendidos como fundamentais, como a transparência, equidade e prestação de contas (accountability).

A transparência consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A equidade caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, enquanto a prestação de contas ou accountability refere-se à obrigação dos agentes em prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis (IBGC, 2015).

Para Cavalcante e Pires (2018), o uso do termo “governança” no âmbito das organizações públicas está associado a pelo menos três aspectos centrais: i) a baixa utilização até a década de 1970 é indicativa que a resposta para os problemas de desempenho e responsabilização era apenas uma: modelo de administração burocrática tradicional, que a atuação dos governos passava pela criação de organizações tipicamente burocráticas; ii) em paralelo aos avanços tecnológicos na virada do século, houve a percepção de complexificação dos problemas e suas possibilidades de solução e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público, aliados à crescente demanda por maior transparência, participação social e melhores serviços públicos; iii) por fim, o terceiro aspecto decorre dos pacotes de reforma do aparelho estatal, sob a ótica na nova gestão pública (new public management - NPM), fortemente influenciada por práticas de gestão da iniciativa privada, aliada à desagregação de monopólios burocráticos, descentralização subnacional, privatização e transferência de responsabilidades para o setor não-estatal, além da indução de concorrência em um ambiente organizacional crescentemente mais fragmentado.

Nos anos 1990, as diversas transformações estruturais ocorridas (abertura comercial, estabilização monetária e privatizações), produziram importantes reflexos entre as principais empresas brasileiras. Com isso, pode-se perceber a ampliação do poder dos conselhos, a presença de um forte mercado de investidores institucionais, os litígios que ajudaram a fazer

progredir os controles e a legislação e o questionamento sobre os pareceres das auditorias independentes nos casos dos bancos sob intervenção, entre eles, o Banco Nacional, o Banco Econômico e o Banco Noroeste (BORGES; SERRÃO, 2005).

Após o acelerado processo de globalização e privatizações de empresas estatais, as organizações começaram a preocupar-se em adotar práticas de governança corporativa, em que a maior divulgação de seus atos e a publicização da evolução do seu patrimônio perante a sociedade, de forma transparente, ocasionaria em maior respeito e fidelidade de seus clientes, ocasionando, inclusive, em maior facilidade de obter novos investimentos (OLIVEIRA et al, 2004).

Na esfera pública, Bresser-Pereira (2007) explica que o modelo estrutural de governança pública envolve organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas, e que os governos podem terceirizar a prestação de serviços sociais e científicos para organizações públicas não estatais, sem renunciar a suas responsabilidades.

Direcionado pelos interesses da sociedade, a governança surgiu como um meio para definir um sistema de ações em nível organizacional que garanta a direção, controle e transparência das ações dos gestores, buscando recuperar e garantir a confiabilidade da gestão pública sob a ótica de seus grupos de interesses (QUINTANA; JACQUES; MACAGNAN, 2013).

O Estado possui um papel estratégico na sociedade, devendo conservar para si somente as atividades específicas ou exclusivas dele, sendo estes papéis monopolistas (ideias e decisões) desempenhados por pessoal de alto nível, com eficácia e de alta qualidade; enquanto os produtos e serviços em si devem ser oferecidos com eficiência em conjunto com a sociedade ou por meio de financiamentos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2007).

2.2.1 Governança e gestão nas contratações

A boa governança dirige a gestão para assegurar a eficácia e eficiência no uso dos recursos organizacionais, de modo que a organização tenha condições de responder com êxito às mudanças ambientais e corresponder às demandas e necessidades das partes interessadas. (TCU, 2020).

Para Brito (2021), o assunto governança em compras públicas refere-se ao conjunto de ferramentas que assegure a correta utilização dos recursos públicos com eficiência, mitigação dos riscos inerentes ao processo de compras, uma visão mais ampla da aquisição, além de seu alinhamento estratégico com os objetivos do órgão e a accountability do processo como um todo.

Para o alinhamento das contratações às diretrizes de governança, algumas funções de gestão devem ser adotadas e aplicadas dentro das organizações, conforme síntese presente no Quadro 1:

Quadro 1: Função de gestão nas contratações

GESTÃO DE CONTRATAÇÕES	
- Promover a integridade na área de contratações	A integridade na área de contratações versa sobre os valores e padrões de comportamento estabelecidos para as equipes que atuam no processo de contratações. Trata-se de avaliar se os valores e padrões de conduta estabelecidos para a organização são suficientes para a área de contratações, ou se devem ser complementados para abordar aspectos específicos do processo de aquisições, como por exemplo, conduta perante fornecedores e práticas anticompetitivas.
- Desenvolver a capacidade da área de contratações	A definição dos perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores que atuam no processo de contratações e dos quantitativos necessários para cada etapa do processo são os principais insumos para a adequada alocação desses profissionais. Tais informações servem de subsídio para a política ou plano de capacitação e de remoção interna, a fim de mitigar o risco de atividades críticas serem executadas por pessoas sem competência para tal. Nesta prática, inserem-se, ainda, a avaliação de desempenho e os mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações.
- Realizar planejamento das contratações	O Plano de Contratações é o documento pelo qual a organização define o planejamento das contratações e prorrogações de contratos de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações para o exercício subsequente. O plano deve conter informações sobre: itens, quantitativos, descrição sucinta dos itens; estimativa de valor; justificativa para a aquisição; grau de prioridade; data estimada da contratação; se há vinculação ou dependência com a contratação de outros itens para determinada execução
- Estabelecer processos de trabalho de contratações	Um processo para aquisições públicas pode ser visto como tendo três fases: 1. Planejamento da contratação, que 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; 2. Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato; e 3. Gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação.
- Gerir riscos em contratações	Trata-se de gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de contratações; e ainda de cada contratação, ou seja, dependente, portanto, das especificidades de cada objeto a ser contratado.
- Contratar e gerir com base em desempenho	A contratação com base em desempenho é um método de contratação com foco em saídas, qualidade ou resultados que podem vincular ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis
- Realizar contratações sustentáveis	Esta prática se refere à 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.

Fonte: Adaptado de TCU (2020)

Além da função de gestão das contratações, o TCU (2020) também inclui atenção à gestão de pessoas, a gestão de tecnologia e da segurança da informação e as práticas de gestão

orçamentária, ou seja, abrange as funções de gestão, fundamentais para viabilizar a geração de valor público, além das práticas relacionadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle.

2.2.2 Mecanismo de Liderança, Estratégia e Controle

De Benedicto et al. (2013) menciona que muitas organizações públicas já utilizam alguns conceitos oriundos da boa governança corporativa, que incluem planejamento, estratégia, auditorias, controles de estruturas, gestão de risco, avaliação e monitoração do desempenho.

Segundo o Decreto Federal nº 9.203 (2017):

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

I - liderança, que 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:

[...]

II - estratégia, que 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; e

III - controle, que 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

Embora tais mecanismos (liderança, estratégia e controle) não esgotem todo o conjunto de práticas possíveis, entende-se que estes podem ser aplicados a quaisquer instituições públicas ou privadas.

Desta forma, de acordo com o TCU (2020), no mecanismo de liderança (sinônimo de instâncias internas de governança), engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização. A liderança também é responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de forma que o interesse público prevaleça sobre o privado. O mecanismo de liderança é composto por três práticas, que são resumidas no Quadro 2:

Quadro 2: Práticas do mecanismo de liderança

PRÁTICA	DEFINIÇÃO
- Estabelecer o modelo de governança	Consiste na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz, de modo a alinhar os objetivos ao interesse público, gerenciar riscos e entregar o valor esperado.
- Promover a integridade	A prática de “promover a integridade” diz respeito à definição e promoção dos valores da organização e dos padrões de comportamento esperados dos

	seus membros, a começar pelo comprometimento da liderança com esses valores e condutas. (OCDE, 2017 <i>apud</i> TCU, 2020).
- Promover a capacidade de liderança	É fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes da liderança em prol da otimização dos resultados organizacionais. Assim, é importante que todos os dirigentes públicos (e os que os assessoram) sejam nomeados mediante processos transparentes e baseados em mérito; sejam responsabilizados pelo desempenho; e lhes sejam dadas oportunidades de desenvolver suas capacidades de liderança (OCDE, 2019 <i>apud</i> TCU, 2020)

Fonte: Adaptado de TCU (2020).

A ENAP (2021) divulgou um estudo sobre as competências essenciais para a construção de um “valor público”, entendido como a capacidade do Estado em oferecer respostas efetivas às necessidades e demandas dos usuários e da sociedade, sendo que este líder, além de ser um conhecedor do negócio público, seja reconhecido como íntegro, realizador, inspirador, mobilizador, visionário, impulsionador da inovação e da mudança.

Com relação ao mecanismo de estratégia, o TCU (2020) afirma que as organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU existem para produzir políticas, bens e serviços públicos, visando ao aumento, de forma sistêmica e integrada, do bem-estar social e das oportunidades aos cidadãos. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação. O mecanismo de estratégia é composto pelas práticas descritas no Quadro 3:

Quadro 3: Práticas do mecanismo de estratégia

PRÁTICA	DEFINIÇÃO
- Gerir riscos	Refere-se a definir e implementar a estrutura de gestão de riscos; estabelecer as funções da segunda linha (facilitação, apoio e monitoramento das atividades de gestão de riscos); implantar o processo de gestão de riscos, que deve ser incorporado aos demais processos organizacionais, a começar do planejamento estratégico, de forma a subsidiar a tomada de decisão e assegurar o alcance dos objetivos e gerenciar os riscos críticos.
- Estabelecer a estratégia	Estabelecer a estratégia engloba definir o modelo de gestão da estratégia e definir a estratégia da organização.
- Promover a gestão estratégica	Esta prática trata do desdobramento da estratégia nas diversas unidades organizacionais, e de sua execução e eventuais ajustes no planejamento
- Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	Segundo o Decreto 9.203/2017, art. 6º, parágrafo único, compete à alta administração dos órgãos e entidades implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, incluindo as formas de acompanhamento de resultados.
- Monitorar o desempenho das funções de gestão	o monitoramento do desempenho das funções de gestão pressupõe que os objetivos, indicadores e metas (específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazos definidos) das unidades de negócio e de suporte estejam definidos, alinhados à estratégia organizacional, comunicados e alinhados entre elas.

Fonte: Adaptado de TCU (2020).

Por fim, o mecanismo de controle refere-se a forma como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas estão sendo atingidas, sendo um requerimento da sociedade e só é viável se houver práticas de transparência e de prestação de contas eficazes (TCU, 2020). Para este mecanismo, são elencados as seguintes práticas demonstradas no Quadro 4:

Quadro 4: Práticas do mecanismo de controle

PRÁTICA	DEFINIÇÃO
- Promover a transparência	Promover a transparência implica em assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas e disponibilizar os dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, para facilitar o manuseio e a análise das informações.
- Garantir a accountability	Garantir a accountability contempla prestar contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e demandas da sociedade; estabelecer canal para recebimento de manifestações das partes interessadas; designar as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou de ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores, servidores ou empregados da organização; padronizar procedimentos para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos, de ilícitos administrativos e de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização; capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação; e adotar meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo.
- Avaliar a satisfação das partes interessadas	Esta prática implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário.
- Assegurar a efetividade da auditoria interna	A atividade de auditoria presta serviços de avaliação e consultoria para apoiar a liderança na sua responsabilidade de supervisionar a gestão.

Fonte: Adaptado de TCU (2020).

Pode-se verificar, ainda, que a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos - Lei 14.133/21, que será tratada adiante, pressupõe os mecanismos de liderança, estratégia e controle, visto que a governança é nativa à nova Lei, visando avaliar, monitorar e direcionar a atuação da gestão nas contratações públicas, buscando agregar valor à atividade finalística de cada órgão, observando a gestão de riscos e controles internos (CARVALHO; ALMEIDA; ARENAS, 2022).

2.2.3 Governança na UNILA

As universidades, embora sejam instituições de larga tradição social, são complexas e únicas em sua estrutura, gestão e decisão, e quando são dirigidas pelo governo, como no caso de universidades públicas, são regidas pelas regras e princípios do direito público comum à toda administração pública. Embora sejam conservadoras por excelência, tanto em suas

práticas quanto em suas políticas, resistindo muitas vezes às mudanças e aos novos modelos organizacionais, acredita-se que estas instituições não podem mais prescindir de mecanismos de gestão que garantam não só sua manutenção do dia-a-dia, mas também a seriedade na aplicação dos recursos públicos, bem como dar respostas aos anseios da sociedade (NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012).

Como forma de modernizar os aspectos de governança e gestão de riscos na Administração Pública Federal, o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG emitiu uma Portaria conjunta com a CGU que resultou na Instrução Normativa Conjunta 01/2016, que “dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2016). A IN traz os princípios, objetivos, estrutura do controle interno, gestão de riscos, princípios de governança, além da previsão da criação de um Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGIRC, formado pelo dirigente máximo da entidade e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas, sendo apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno.

Como forma de atendimento à exigência, a UNILA criou, por meio da Portaria UNILA nº 291 de 10 de maio de 2018, o respectivo comitê, indicando em seu Art. 2º os cargos que o compõem (UNILA, 2018):

Art. 2º O Comitê Permanente de Governança, Integridade, Riscos e Controles será composto pelos gestores máximos das seguintes unidades, presidido pelo primeiro:

- I Reitor;
- II Pró-Reitor de Administração, Gestão e Infraestrutura – PROAGI;
- III Pró-Reitor de Assuntos Estudantis – PRAE;
- IV Pró-Reitor de Extensão – PROEX;
- V Pró-Reitor de Gestão de Pessoas – PROGEPE;
- VI Pró-Reitor de Graduação – PROGRAD;
- VII Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação – PRPPG;
- VIII Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças – PROPLAN;
- IX Pró-Reitor de Relações Institucionais e Internacionais – PROINT;
- X Secretário de Apoio Científico e Tecnológico – SACT;
- XI Secretário de Comunicação Social – SECOM;
- XII Secretário de Implantação do Campus – SECIC;
- XIII Diretor do Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História – ILAACH;
- XIV Diretor do Instituto Latino-Americano de Ciências da Vida e da Natureza – ILACVN;
- XV Diretor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política – ILAESP;
- XVI Diretor do Instituto Latino-Americano de Tecnologia, Infraestrutura e Território – ILATIT;

Parágrafo Único. Em impedimentos e afastamentos legais, os titulares serão substituídos pelos seus substitutos designados.

Por meio da Portaria nº 376 de 13 de novembro de 2020, o Reitor da UNILA aprovou o Regimento Interno do comitê instituído, que possui dentre as competências (UNILA, 2020):

Art. 3º Compete ao CGIRC - UNILA:

I - monitorar, avaliar e direcionar, de forma integrada, temas relativos à estratégia, à governança, aos riscos, à integridade e aos controles internos da instituição;

II - promover a implementação e a manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança pública (Decreto 9901/2019);

III - incentivar e promover iniciativas que busquem o acompanhamento de resultados institucionais e que promovam a melhoria contínua do desempenho institucional (Decreto 9901/2019);

IV - promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG (Comitê Interministerial de Governança) em seus manuais e em suas resoluções (Decreto 9901/2019);

V - aprovar e promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos (IN 01/2016);

VI - institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos (IN 01/2016);

VII - promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de integridade, de gestão de riscos e de controles internos (IN 01/2016);

VIII - promover a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público (IN 01/2016);

IX - promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, integridade, pela gestão de riscos e pelos controles internos (IN 01/2016);

X - promover a adoção de práticas que institucionalizam a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações (IN 01/2016);

XI - aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos (IN 01/2016);

XII - supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público (IN 01/2016);

XIII - liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão (IN 01/2016);

XIV - aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão (IN 01/2016);

XV - estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem como os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade (IN 01/2016);

XVI - elaborar manifestação técnica e emitir recomendações e orientações para o aprimoramento da governança, da integridade, da gestão de riscos e dos controles internos (IN 01/2016 e Decreto 9901/2019);

XVII - Acompanhar e avaliar em articulação com a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças, as ações e objetivos constantes no PDI e nos Planos de Desenvolvimento das Unidades - PDU's;

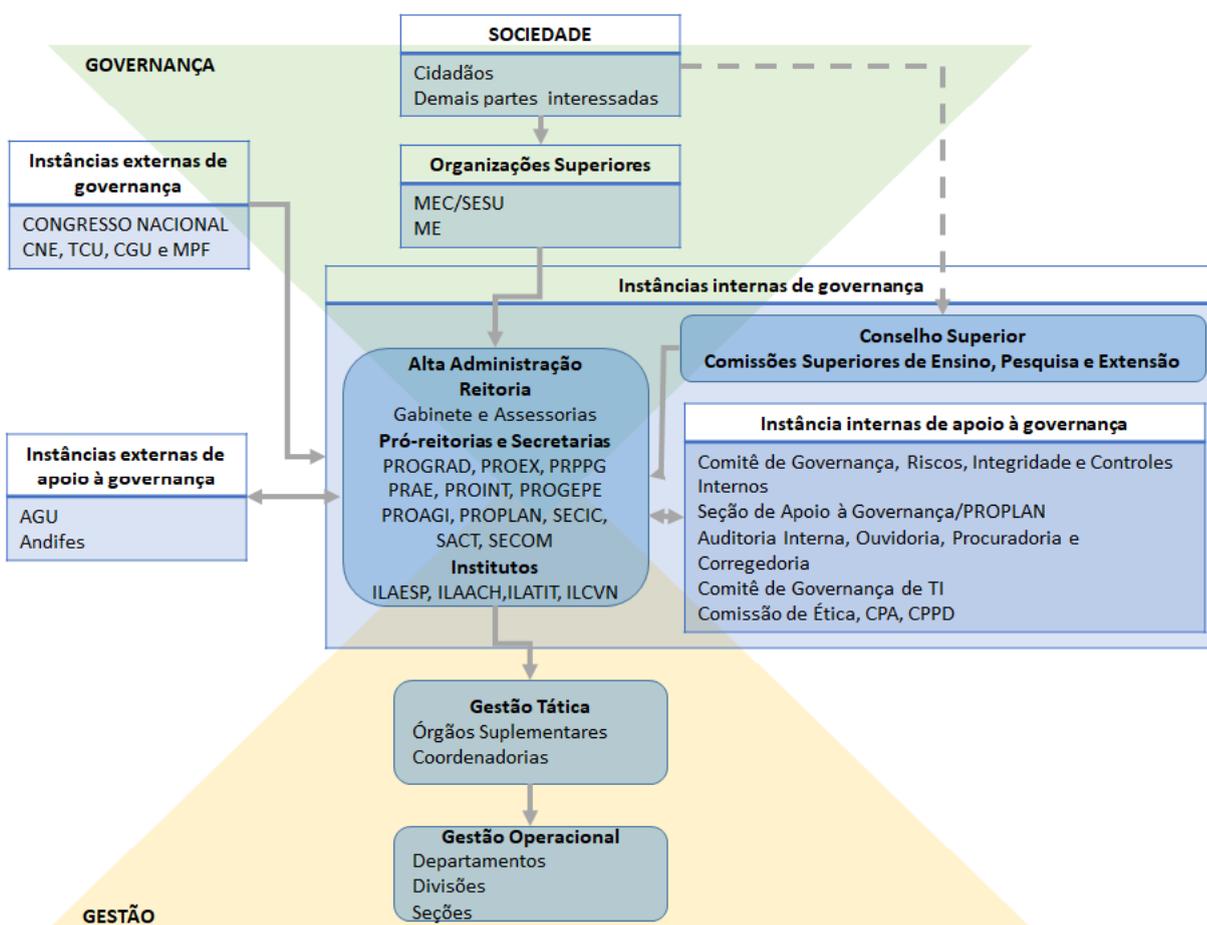
XVIII - Manifestar-se sobre questões não previstas no PDI, a qualquer tempo, em face das demandas identificadas e apresentadas a PROPLAN e, quando couber, propor ao(à) Reitor(a) alterações necessárias, para fins de homologação pelo Conselho Universitário (CONSUN), quando houver necessidade de modificação e/ou supressão de ações ou metas estabelecidas no referido Plano.

Parágrafo Único. O CGIRC dará ciência ao CONSUN de todos os atos deliberados pelo Comitê através de Relatórios Anuais de Governança.

Verifica-se que houve uma decisão do comitê sobre o apetite ao risco a ser adotado na UNILA, sendo aprovada a Declaração de Apetite ao Risco, por meio da Resolução nº 2, de 6 de maio de 2022, cuja Resolução dispõe que “o Apetite a Riscos da UNILA será considerado inicialmente como ‘conservador’. Portanto, não serão tolerados riscos classificados com nível alto (RA) ou nível extremo (RE)” (UNILA, 2022).

Por fim, a UNILA definiu sua estrutura de governança considerando a participação dos órgãos colegiados e legislações inerentes, sendo resumido conforme Figura 1:

Figura 1: Estrutura de governança da UNILA



Fonte: <https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/planejamento-3>

Ainda como instrumento institucional de governança e gestão de riscos, foi aprovado pela Portaria nº 351/2020 do Gabinete da Reitoria e publicado em 07 de Outubro de 2020, o Plano de Integridade da UNILA, que atende ao determinado pelas Portarias nº 1089/2018 e nº 57/2019 da CGU e “apresenta as estruturas de gestão da integridade da UNILA, assim como, os mecanismos de identificação e gerenciamento dos riscos à integridade” (UNILA, 2020).

Segundo a CGU (2017), a promoção de uma cultura de integridade é requisito essencial para aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições, sendo que a manutenção de um alto nível de integridade e o desenvolvimento de uma cultura organizacional baseada em elevados padrões de conduta, constitui política pública fundamental a ser constantemente promovida e incentivada pelos governantes e gestores.

Por fim, em 2022 houve a publicação do Plano Institucional de Gestão de Riscos da UNILA, que também atende ao determinado pela Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016 (CGU/MPOG) e apresenta as estruturas de gestão de riscos, assim como os mecanismos de identificação e gerenciamento desses riscos.

Este Plano de Gestão de Riscos “faz parte de uma Política de Gestão de Riscos (conforme Resolução Nº 28/2019/CONSUN) que será implementada na UNILA de forma gradual e contínua”, em que tal política tem caráter permanente e contempla as atividades de identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar e comunicar potenciais eventos que possam afetar a organização (UNILA, 2019).

Destaca-se, ainda, a importância dos gestores e fiscais de contratos, que possuem competência específica para a fiscalização do objeto a ser recebido. A Lei 8.666/93, em seu Art. 67 determina que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado” (BRASIL, 1993). O mesmo teor é determinado pelo Art. 117 da Lei 14.133/21, sendo apenas acrescido que a fiscalização deverá ser realizada por 1 (um) ou mais fiscais de contrato, representantes da Administração. Na UNILA, para cada contrato assinado, é publicada uma Portaria específica de designação de fiscais.

2.3 Contratações públicas

Parte-se do pressuposto de que qualquer cidadão, ao fazer uma compra economicamente relevante, mesmo que de forma intuitiva, realiza procedimentos de planejamento, seleção do objeto, pesquisa de preços, analisa sua disponibilidade financeira e custos e, por fim, seleciona no mercado a melhor opção para atender sua necessidade. Na Administração Pública, ocorre um fator semelhante, entretanto, em razão da indisponibilidade do interesse público, isonomia e impessoalidade, o legislador previu procedimentos formais prévios para a realização destas contratações, visando a melhor proposta possível (TORRES, 2021).

Quando um contrato público é firmado, há o estímulo para venda de bens, prestação de serviços, emissão de licenças para prestação de serviços públicos, extração de recursos

naturais e contratações de infraestrutura, o que proporciona a geração de renda por meio destes contratos (BOECHAT, 2022). Segundo a OCDE *apud* Signor *et al* (2021), estima-se que seus países-membros gastam em média 12% de seu Produto Interno Bruto - PIB por meio de licitações, enquanto em países em desenvolvimento, este percentual pode subir para 20% a 30% do PIB.

Conforme determina o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal do Brasil, as “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988), ressalvados os casos previstos na legislação. Desde o Decreto-Lei 2.300/86, e posteriormente seguido pela Lei 8.666/93, o aparato regulatório brasileiro vem estabelecendo ritos processuais repletos de procedimentos e controles para a seleção do fornecedor, sem preocupação com os custos transacionais advindos da baixa eficiência e a disfuncionalidade de tais exigências (GARCIA; MOREIRA, 2020 *apud* TORRES, 2021).

Com as recentes e constantes mudanças tecnológicas e mercadológicas, as engessadas regras licitatórias, de caráter analítico, ficaram cada vez mais evidentes, fato que foi percebido com mais ênfase pelo recente enfrentamento à pandemia do Coronavírus no ano de 2020, em que houve maior necessidade de celeridade e fluidez nas aquisições e contratações de serviços públicos (TORRES, 2021).

Desta forma, tendo em vista o papel estratégico e de especial relevância que o Estado desempenha como comprador público, para cumprimento de suas finalidades constitucionais que visam o bem comum da coletividade, é latente, portanto, a adoção de novas medidas institucionais e legislativas que promovam a boa execução dos serviços e o adequado dispêndio dos recursos públicos (CARVALHO; ALMEIDA; ARENAS, 2022). Nesse sentido, serão abordadas as principais características da Lei 8.666/93 e tentativa da Lei 14.133/21 em buscar novos rumos para a legislação de licitações, conforme descrito nas próximas seções.

2.3.1 A Lei 8.666/93 - Normas gerais de Licitações e Contratos

Como ferramenta para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, a licitação apresenta-se como um procedimento administrativo, por meio de um conjunto ordenado e sucessivo de atos praticados pelos agentes públicos e por particulares para atingimento do fim esperado, por meio de dispositivos normativamente disciplinados (AMORIM, 2020).

Como forma didática de compreensão do processo licitatório, Nascimento (2018) explica que na fase interna são juntados os documentos necessários para a eficácia do

procedimento, como planilhas, pesquisa de preços, autorizações, entre outros, enquanto que a fase externa se inicia com a publicação do aviso contendo o resumo da licitação e demais atos, passando pela seleção do fornecedor até a assinatura do contrato.

Segundo o Art. 22 da Lei 8.666/93, as modalidades de licitação previstas são a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, sendo que o critério de adoção das modalidades é determinado em razão do valor estimado para a contratação, conforme demonstra o Quadro 5:

Quadro 5: Modalidades de licitação em razão do valor - Lei 8.666/93

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	
Convite	até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais)*
Tomada de Preços	até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais)*
Concorrência	acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais)*
COMPRAS E SERVIÇOS - COMUNS	
Convite	até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais)*
Tomada de Preços	até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais)*
Concorrência	acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais)*
* Valores atualizados pelo Decreto 9.412 de 18 de junho de 2018	

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, verifica-se que esta Lei já demonstrava preocupação inicial quanto às questões legais e de responsabilidade do gestor, como por exemplo, o presente no Art. 14, onde afirma que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (BRASIL, 1993).

2.3.2 A Lei 14.133/21 - Lei Geral de Licitações e Contratos

Após quase trinta anos de vigência da Lei 8.666/93, foi publicada a Lei 14.133 de 1 de abril de 2021, sendo aguardada com grande expectativa sobre as inovações e modernizações processuais necessárias e vislumbradas durante todo o período da lei anterior. Entretanto, conforme afirma Torres (2021, p.43) “o legislador cunhou um modelo baseado na plataforma da legislação anterior, com sua lógica burocrática e formalista, sem refletir sobre as inovações tecnológicas e sociais” que acompanham as contratações.

As modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/21 são o pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, além de seus procedimentos auxiliares, sendo excluídas as modalidades de convite e tomada de preços, anteriormente previstas na Lei 8.666/93. Verifica-se, ainda, que houve uma certa incorporação da Lei 10.520/02 (pregão eletrônico) e da Lei 12.462/11 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação - RDC) e normativos federais infralegais no conteúdo e procedimentos desta legislação.

Como objetivos, a Lei 14.133/21 apresenta a seguinte redação:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

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.

Verifica-se que o legislador incluiu em complemento aos objetivos da lei, em seu Parágrafo Único, a obrigatoriedade da alta administração em observar os princípios da governança para atingimento dos objetivos almejados. Torres (2021) complementa que tais ações visam promover um ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, além de promover a eficiência, eficácia e efetividade nas contratações.

Algumas ferramentas já eram regulamentadas na esfera federal e, com a nova Lei, passaram a ser obrigatórias em estados e municípios, como por exemplo o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que passa a ser um instrumento em que a Administração destaca o problema a ser resolvido e suas possíveis soluções, destacando a melhor decisão a ser contratada (SILVA; MALLMANN, 2022).

Além da incorporação do ETP, destacam-se as ferramentas de transparência e controle, como a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) em seu art. 174, que visa centralizar e publicizar todas as contratações oriundas da Lei 14.133/21, desde o Plano de Contratações Anual (PCA) até o extrato do contrato firmado, resultado da licitação. O art. 17, § 2º, dispõe que as licitações serão “realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo” (BRASIL, 2021), e ainda que os atos do processo serão produzidos, armazenados e validados por meio eletrônico, previsto em seu art. 12, inc. VI.

Os critérios de julgamento previstos na Lei 14.133/21 estão previstos no art. 6º, inc. XXXVIII, que são: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto. Além dos critérios já previstos na Lei 8.666/93, tem-se a possibilidade da Administração adotar, como medida de resultado da contratação, o maior retorno econômico, que segundo a supracitada lei, em seu art. 39 deverá ser “utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência”, considerando a maior economia para a Administração, sendo que a “remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato” (BRASIL, 2021).

Outra novidade prevista é o chamado “diálogo competitivo”, em que a Administração “realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades” (BRASIL, 2021). Para Torres (2021) é a modalidade capaz de atender contratações mais complexas, em que a Administração possui relevantes incertezas sobre a definição da pretensão contratual. Resumidamente, apresenta três grandes fases: pré-seleção de licitantes, fase de diálogo com os pré-selecionados e, por fim, a publicação do edital da fase competitiva.

Por fim, a lei traz em seu art. 74 e 75 as hipóteses de inexigibilidade e dispensas de licitação, respectivamente. Assim como na lei anterior, o rol previsto para inexigibilidade é meramente exemplificativo, em razão das inúmeras hipóteses que poderão ocorrer, enquanto o

rol de dispensas é taxativo, não podendo ter contratações fora do rol taxativo previsto na legislação.

2.3.3 Lei Geral e legislação complementar sobre governança nas aquisições

Um dos instrumentos basilares da governança na administração federal direta, autárquica e fundacional foi a publicação do Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. O decreto dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, além de trazer explicitamente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, também adotados pelo TCU, conforme já mencionado em tópico anterior.

Segundo o referido decreto, a governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017), e traz como princípios da governança a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas/responsabilidade e transparência.

A Portaria SEGES/ME nº 8.678 de 19 de julho de 2021, tendo referência a Lei 14.133/21, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, determinando, em seu Art. 1º, §1º que “a alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto nesta Portaria” (BRASIL, 2021).

Essa Portaria traz, em seu art. 6º, os instrumentos necessários para a prática da governança nas instituições subordinadas à norma, que deverão estar alinhados entre si, sendo eles:

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

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

Verifica-se, neste artigo, o rol mínimo de instrumentos de governança que deverão ser aplicados nos órgãos e entidades, podendo haver outros, se necessário.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo é tratada a metodologia de pesquisa, subdivididas em sua classificação, caracterização do objeto do estudo, plano para coleta de dados e o seu tratamento.

3.1 Classificação da pesquisa

A presente pesquisa, quanto à sua abordagem, é considerada qualitativa. Pesquisas com essa abordagem apresentam um enfoque sobre a perspectiva dos participantes do grupo a ser pesquisado, para aprofundamento das experiências, pontos de vista e a forma que os participantes percebem subjetivamente a realidade da organização e, também, quando o assunto foi pouco explorado. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Quanto aos objetivos, é considerado um estudo exploratório, que segundo Gil (2002), tem o objetivo de tornar mais familiar o problema, tornando-o mais explícito ou até mesmo construir hipóteses. Por meio desta pesquisa, busca-se maior proximidade do pesquisador com o problema enfrentado, alinhado com as fontes que embasam a pesquisa.

Quanto aos procedimentos, foi realizado um estudo de caso, que se caracteriza pelo estudo exaustivo e profundo do objeto de análise, permitindo seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa quase impossível em outros tipos de delineamento (GIL, 2008).

Para a elaboração do estudo, foram realizadas pesquisas documentais, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário.

Segundo Gil (2002), a pesquisa documental constitui um fim em si mesma, com objetivos mais específicos, tendo como fonte os documentos que podem aparecer nos mais diversos formatos, como por exemplo, fichas, formulários e documentos pessoais. Ainda segundo Gil (2008), para fins de pesquisa científica, podem ser considerados documentos não apenas os escritos, mas também qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Marconi e Lakatos (2003) complementam que estes documentos, escritos ou não, denominam-se fontes primárias, que podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois.

Foram utilizadas, também, entrevistas semiestruturadas, que segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013) são entrevistas em que o entrevistador se baseia em um roteiro de assuntos ou perguntas, mas existe liberdade em fazer outras perguntas para aprofundar o conhecimento ou obter mais informações, sendo o entrevistador quem determina o ritmo, a estrutura e o conteúdo. Os autores complementam que neste tipo de entrevista nem todas as perguntas são predeterminadas, ou seja, o entrevistador se baseia num roteiro, mas tem

liberdade em fazer novas perguntas para elucidar conceitos ou obter mais informações sobre os assuntos desejados (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Foi utilizado, também, o questionário, que segundo Gil (2008, p. 121) é uma “técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado”.

A aplicação dos instrumentos de coleta de dados foi realizada pelo pesquisador, autor deste trabalho, que ocupa o cargo de Administrador na UNILA e possui experiência na área de compras na Pró-Reitoria de Administração, Gestão e Infraestrutura (PROAGI) desde o ano de 2014, onde atuou como pregoeiro, agente de contratação e Coordenador.

3.2 Caracterização do objeto de estudo

A pesquisa foi desenvolvida na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). A Universidade possui natureza autárquica e está vinculada ao Ministério da Educação, tendo sido criada pela Lei nº 12.189/2010 (BRASIL, 2010) e com sede na cidade de Foz do Iguaçu, estado do Paraná.

A UNILA possui caráter internacional, tendo como objetivo “ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária” (BRASIL, 2010), contribuindo com o desenvolvimento regional e com intercâmbio cultural entre os países da América Latina.

Sua estrutura é composta de Órgãos colegiados, Comissões, Reitoria, órgãos suplementares, Pró-Reitorias, Secretarias e Institutos. A Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações (CCCL), unidade chave para este trabalho, está hierarquicamente subordinada à PROAGI, esta, por sua vez, subordinada diretamente à Reitoria (UNILA, 2013).

A base documental analisada foi, principalmente, composta pelo Estatuto, que apresenta os princípios, missão, objetivos institucionais, organização institucional, organização didático-científica, comunidade acadêmica e dispositivos sobre a ordem econômica e financeira; Regimento Geral, que apresenta as competências, composição, funcionamento dos órgãos da universidade, além de tratar sobre ensino, pesquisa e extensão e demais dispositivos inerentes à administração universitária; PDI, que apresenta o planejamento de médio prazo da universidade, no período de 2019-2023, ou documento posterior que vier a substituí-lo; Relatórios de Gestão, que são os documentos emitidos a nível estratégico e tático em cada macrounidade, apresentando os objetivos alcançados e números

referentes à administração universitária e, por fim, processos administrativos classificados como públicos que estão disponíveis para consulta.

Outros documentos relevantes relacionados, principalmente, ao art. 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/21, foram utilizados para um melhor aprofundamento e análise que o estudo requer.

3.3 Participantes da pesquisa

As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas em servidores-chave (gestores) da cadeia de suprimentos da Universidade, com alto poder de decisão, nas figuras do Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitores, Secretários, Diretores de Institutos e o Coordenador de Compras, Contratos e Licitações. Para todos os demais servidores da CCCL foi aplicado um questionário escrito.

Os instrumentos de pesquisa utilizados foram acompanhados de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), documento que garante ao participante da pesquisa informações sobre os riscos, desconfortos e benefícios de sua participação na pesquisa, para que sua decisão de aceitar ou recusar o convite seja tomada de forma autônoma, bem como, informa que o preenchimento pode ocorrer em data e horário que melhor se adequar a sua rotina no caso dos questionários, e que tal tarefa levará aproximadamente 20 minutos. Foram feitas três tentativas para recolhimento das informações. Em relação às entrevistas, foram realizadas em data pré-agendada, e tiveram uma duração aproximada de 30 a 40 minutos. Observa-se, porém, que a aplicação efetiva do questionário e a realização das entrevistas, iniciaram após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética, e de acordo com a Norma Operacional CNS Nº 001 de 2013.

Na escolha dos respondentes, decidiu-se pela entrevista com o Reitor e o Vice-Reitor em razão do poder decisório e de direcionamento da aplicação do orçamento público de custeio e investimento previsto na lei orçamentária anual de cada exercício, além da visão estratégica para a Universidade. Para essas autoridades foi utilizado um roteiro de entrevista específico.

Na mesma linha, os Pró-Reitores e Secretários executam o planejamento, transitando na linha tática e estratégica, em consonância com a Reitoria e demais instrumentos de planejamento institucional. Entendeu-se, também, necessário compreender a visão dos Diretores de Institutos, por estarem diretamente responsáveis pelos insumos e equipamentos utilizados pelos discentes, além de identificarem as necessidades de compras para laboratórios

e demais questões estruturais. Para esse grupo foi utilizado um segundo tipo de roteiro de entrevistas.

Ainda, como peça-chave para compreensão do elo entre as estratégias organizacionais e a sua formalização na prática dos processos, foi realizada uma entrevista com o Coordenador de Compras, Contratos e Licitações, por meio de um terceiro roteiro de entrevistas.

Por fim, um questionário foi aplicado a todos os demais servidores da área de compras da Universidade (CCCL), em que foram observados os aspectos operacionais e procedimentais inerentes à tramitação dos processos de contratações. A coleta foi realizada por meio de um questionário escrito, com perguntas fechadas e abertas.

Os gestores escolhidos para a pesquisa justificam-se pelo alto poder de decisão que possuem, com alto poder delegado pelas autoridades superiores ou previstas no Regimento Geral e Estatuto. Além disso, todos os processos de contratações passam pela CCCL, fato que justifica a inclusão dos servidores desta unidade no grupo da pesquisa.

Para fins de quantificação dos entrevistados, a princípio, as entrevistas semiestruturadas buscaram ser realizadas com o Reitor e Vice-Reitor, todos os Pró-Reitores, que ocupam as 8 (oito) pró-reitorias, os Secretários que ocupam as 3 (três) secretarias, os Diretores de Institutos, que ocupam os 5 (cinco) institutos da universidade, e o Coordenador de Compras, Contratos e Licitações, totalizando 19 (dezenove) cargos de gestão. A aplicação do questionário escrito foi encaminhada para todos os 15 (quinze) servidores da CCCL, totalizando 34 (trinta e quatro) servidores da amostra. Os respondentes são maiores de 18 anos, e caso algum respondente tenha idade superior a 60 anos será TCLE com a fonte da letra maior (14) de acordo com a Instrução Normativa PROESP/FURG nº 06/2019, Art. 5º, item III, parágrafo 8º e o quantitativo efetivo de respondentes foi descrito na análise dos resultados.

Houve, também, para fins de verificação dos artefatos atualmente utilizados nos procedimentos de compras, a definição de uma amostra de processos administrativos que foram utilizados para aquisições e contratações no ano anterior e no ano corrente.

3.4 Plano para coleta de dados

Para o correto dimensionamento das entrevistas e do questionário, obteve-se as respostas para os blocos de perguntas, conforme o Apêndice A. Os dados coletados consideram a experiência profissional do respondente, principalmente com relação ao cargo que ocupa atualmente, sendo gestores com alto poder de decisão (entrevistas) ou servidores

que atuam diretamente nos processos de compras (questionários), bem como, as percepções sobre o fluxo do processo decisório da aquisição de bens e contratações de serviços e o conhecimento dos artefatos de governança, com base na análise individual de cada gestor ou servidor.

Para a entrevista com os gestores (Roteiro 1, Roteiro 2 e Roteiro 3), cada bloco de perguntas foi elaborado considerando os principais elementos presentes em cada um dos mecanismos de liderança, estratégia e controle elencados no Referencial Básico de Governança do TCU (2020). Para o questionário aplicado nos servidores da CCCL (Questionário 1) foi utilizado o mesmo referencial, sendo o foco das perguntas a questão da gestão das contratações, descrito no tópico 2.2.1 do presente trabalho, visto a necessidade de responder aos aspectos de gestão e controles dos processos administrativos. O plano resumido para obtenção das informações relevantes para a pesquisa é demonstrado no Quadro 6:

Quadro 6: Estratégia da coleta de dados

OBJETIVO DA PESQUISA	BASE LEGAL	ORIGEM DOS DADOS	RESULTADOS ESPERADOS
I - Identificar os artefatos de governança nas compras públicas, utilizados na UNILA, baseados nos processos instruídos pela Lei 8.666/93 e pela Lei 14.133/21;	- Lei 8666/93; - Lei 14.133/21, Parágrafo Único.	- Documental; - Entrevista (R1; R2); - Questionário (Q1).	- Identificação dos artefatos já utilizados.
II - Elencar os instrumentos de governança previstos na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas vigentes;	- Lei 14.133/21; - Portaria 8.678/21.	- Documental.	- Listagem e tabulação dos instrumentos, de acordo com o previsto em cada legislação.
III - Analisar se os instrumentos e a estrutura de governança presentes nos processos de compras da UNILA estão adequadas à legislação vigente;	- Lei 14.133/21; - Portaria 8.678/21.	- Documental; - Entrevista (R1; R2); - Questionário (Q1).	- Comparação dos artefatos e estrutura de governança exigidos na nova Lei com os já utilizados.
IV - Propor ajustes nos processos e na estrutura de governança das contratações, para adequação à Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC;	- Lei 14.133/21; - Portaria 8.678/21.	N/A	- Sugestões de alterações na estrutura atual; - Mudança de fluxo de processos. - Parecer técnico sobre as alterações necessárias e resultados esperados.

Legenda:

R1: Roteiro 1 - Entrevista Reitor e Vice-Reitor

R2: Roteiro 2 - Entrevista Pró-Reitores, Secretários e Diretores

Q1: Questionário 1 - Questionário para a CCCL

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 5 foram separadas as estratégias de coleta de dados de acordo com o objetivo específico a ser alcançado. Percebe-se que no objetivo I, os dados a serem obtidos serão oriundos das três ferramentas que serão utilizadas no trabalho: documental, entrevista e questionário. Por meio desta triangulação, foi possível traçar um diagnóstico atual dos artefatos e instrumentos já utilizados nos processos de compras e contratações, podendo apresentarem-se de forma clara e escrita (check-lists, documentos etc.), obtidas por meio documental, ou de forma implícita ou não tão visível, como a cadeia de decisões e hierarquias presentes nos atos processuais.

No objetivo II, a análise foi apenas documental, sendo necessário o diagnóstico e a listagem dos instrumentos previstos na legislação atual, por meio da leitura e interpretação da legislação.

No objetivo III, novamente foram utilizadas as três ferramentas de coleta de dados, visto a necessidade de triangulação dos dados obtidos para que seja possível proceder a análise comparativa dos instrumentos atuais (artefatos) com o previsto na legislação vigente.

No objetivo IV, foram propostos os artefatos necessários para a adaptação dos processos na legislação vigente, de forma que foi possível atingir o objetivo por meio do resultado dos demais anteriores.

3.5 Tratamento e análise de dados

Os dados documentais coletados foram tabulados e sintetizados de acordo com o assunto estudado, de forma que possibilitou uma visão completa e abrangente de cada tópico investigado. As entrevistas semiestruturadas, visando uma melhor interpretação das informações coletadas, foram gravadas e transcritas, possibilitando, assim, sua análise. Por fim, o questionário foi eletrônico, com opções de respostas fechadas e abertas, que foram automaticamente tabuladas por meio de software.

Para sua análise, por se tratar de um estudo de caso, não existem fórmulas ou receitas predefinidas para orientar os pesquisadores e, desta forma, a pesquisa qualitativa passa a depender muito da capacidade e do estilo do pesquisador (GIL, 2002). Como forma de

organização dos dados coletados, foram seguidas as três etapas para análise de dados, conforme apresentado por Miles e Huberman (1994) *apud* Gil (2002):

a) Redução: a redução dos dados envolve a seleção, a focalização, a simplificação, a abstração e a transformação dos dados em sumários organizados, de acordo com os temas e padrões pré-definidos na pesquisa;

b) Apresentação: consiste na organização dos dados que foram selecionados, de forma que possibilite a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento, por meio de textos, diagramas, mapas ou matrizes que possibilitem uma forma de organizar e analisar as informações;

c) Conclusão/verificação: a conclusão requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações e, quanto à verificação, requer a revisão dos dados quantas vezes forem necessárias para verificar as conclusões emergentes.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a interpretação dos dados foi realizada concomitantemente com sua análise, por meio da triangulação das informações obtidas nos documentos, nas entrevistas e nos questionários. Por meio deste método, o pesquisador pode lançar mão de três técnicas ou mais para ampliar o universo informacional em torno do objeto da pesquisa (MARCONDES; BRISOLA, 2014).

Souza e Zioni (2003) afirmam que a estratégia metodológica de triangulação dos dados permite, concomitantemente, “uma maior validade dos dados e uma inserção mais profunda dos pesquisadores no contexto de onde emergem os fatos, as falas e as ações dos sujeitos” (SOUZA; ZIONI, 2003).

Assim, o desenho metodológico deve compreender as seguintes fases (SOUZA; ZIONI, 2003):

- levantamento de dados em fontes secundárias;
- trabalho de campo; e
- triangulação.

Azevedo *et al* (2013), destacam que o objetivo da triangulação é permitir não apenas o olhar sob múltiplas perspectivas, mas também enriquecer a compreensão, permitindo emergir novas ou mais profundas dimensões, contribuindo para a criação de métodos inventivos, ou seja, novas maneiras de capturar um problema para equilibrar com os métodos convencionais de coleta.

Marcondes e Brisola (2014) concluem que a análise por triangulação de métodos está pautado na preparação do material coletado e na articulação de três aspectos para proceder a

análise de fato: informações concretas levantadas com a pesquisa (dados empíricos, narrativas dos entrevistados), o diálogo com os autores que estudam a temática em questão e, o último, refere-se à análise da conjuntura, entendendo-a num contexto mais amplo e mais abstrato da realidade.

3.6 Atendimento aos aspectos éticos

A pesquisa seguiu o estabelecido na Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana. O estudo está registrado na Plataforma Brasil, com o CAAE nº 68173623.2.0000.5324 - Parecer nº 6.047.183.

Desta forma, deve-se observar que os riscos relacionados à pesquisa podem ser fadiga e cansaço. Além disso, era possível que o participante se sinta inseguro e, de algum modo, alguma pergunta represente um gatilho que se interseccione com a sua história de vida. Tal fato é pertinente a esta tipologia de pesquisa. Posto isso, o respondente pôde interromper o preenchimento do questionário ou as respostas à entrevista sem qualquer ônus ao mesmo. Observa-se ainda, que os pesquisadores garantiram assistência imediata, integral e gratuita aos participantes, sendo que não houve nenhum relato de problemas durante a execução.

Por outro lado, benefícios esperados com essa pesquisa são decorrentes do conhecimento gerado acerca dos fatores que podem influenciar o processo de governança nas contratações, aspecto fortemente relacionado ao dia-a-dia profissional dos respondentes.

Em relação aos critérios de inclusão dos respondentes, observa-se que foram elegíveis para o estudo, Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitores, Secretários, Diretores de Institutos, e os servidores que atuam na área de compras, por estarem envolvidos com aspectos de liderança, estratégia e controle na gestão de contratações. Já o critério de exclusão, ficam excluídos os servidores que não interferem em nenhum aspecto relacionado à gestão de contratações.

Em relação aos aspectos de segurança e monitoramento dos dados, deve-se ainda destacar que o pesquisador garante que após concluída a coleta de dados, foram feitos o download dos dados coletados para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou "nuvem". Isso também ocorreu em relação aos registros de consentimento livre e esclarecido que sejam gravações de vídeo ou áudio (Ofício Circular nº 2/2021 CONEP, itens 3.2 e 3.3.). As informações digitais, ficarão arquivadas no computador do pesquisador responsável, na sala 10 do anexo ao pav. 4

da FURG, sob a responsabilidade do Prof. Alexandre Costa Quintana. Destaca-se que todo material gerado pela pesquisa será guardado pelo tempo mínimo de 5 anos.

Após a aprovação do comitê de ética, iniciou-se a coleta de dados, no qual foi enviado aos respondentes, a Carta Convite, formalizando o processo de assentimento, conforme apresentado no Apêndice B. Também, foi enviado documento de autorização ao Reitor da Universidade, autorizando a coleta dos dados (Apêndice D). Na sequência, foi enviado o questionário digital, dividido em cinco blocos (Apêndice A), conforme exposto na seção 3, bem como, foram agendadas as entrevistas com os gestores com base no Roteiro de Entrevista previsto no Apêndice A. O TCLE (Apêndice C) pode ser impresso pelo participante ou salvo por meio de um print da tela. O participante teve acesso ao conteúdo/teor do instrumento antes de “assinar” o TCLE, podendo visualizar os tópicos a serem questionados e após definir o seu consentimento.

Referente ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), dispensou-se também, o campo de assinatura dos participantes dado que os mesmos vão receber o questionário de forma eletrônica e podem aceitar ou não participar da pesquisa, fato que corresponde à assinatura. Nas entrevistas presenciais, o TCLE (Apêndice C1) também foi eletrônico, sendo que o consentimento foi dado pela assinatura do mesmo.

Nota-se ainda, que conforme afirmado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), o termo pode ser baixado do google drive, a qualquer momento que o respondente desejar usando o link fornecido no momento do envio do questionário, assim, permitido que o respondente tenha posse de todo o conteúdo presente nesse documento.

Observa-se por fim, que o critério para encerramento da pesquisa, foi o momento que atingiu-se a amostra estimada estatisticamente, pois atende a quantidade desejada para o tratamento pretendido. A suspensão e encerramento também, pode ocorrer pela retirada do consentimento dos participantes sem tempo hábil acadêmico para novas coletas, ou situações em que os riscos não previstos se sobreponham aos benefícios da pesquisa conforme Norma Operacional CNS nº 001/2013, item 3.4.1, subitem 13.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados da coleta de dados, por meio das entrevistas semi-estruturadas, questionário e análise documental. Conforme item 3.4, as entrevistas semi-estruturadas foram aplicadas entre os dias 15/05/2023 e 25/05/2023 para os gestores, e o questionário aplicado aos servidores de CCCL ocorreu entre os dias 18/05/2023 a 31/05/2023 por meio de formulário eletrônico.

O quantitativo obtido de entrevistas efetuadas totalizaram em 13 (treze) gestores entrevistados, incluindo o Reitor e Vice-Reitor, os gestores responsáveis pelas macrounidades, além do Coordenador da CCCL, sendo que não foi possível realizar a entrevista com 5 (cinco) gestores em razão de férias e/ou ausência de resposta ao convite.

Foram entrevistados 11 (onze) gestores por meio de videoconferência, com a utilização da plataforma Zoom, e 2 (dois) gestores de forma presencial nas dependências da Universidade, sendo que o tempo médio das entrevistas foi de 30 (trinta) a 40 (quarenta) minutos. A análise qualitativa das entrevistas foi auxiliada pelo software Atlas.ti, versão web, cujas informações extraídas são categorizadas e demonstradas nos próximos tópicos.

Com relação ao questionário aplicado aos servidores da CCCL, foi utilizada a ferramenta *Google Forms*, e obtidas 13 (treze) respostas, sendo que 2 (dois) servidores não responderam por motivo de ausência e/ou férias.

Para a coleta de dados documentais, foram analisados 5 processos administrativos iniciados e concluídos entre os anos de 2022 e 2023, contemplando 3 processos de pregão eletrônico, um de dispensa e um de inexigibilidade.

No presente estudo, não se busca diferenciar os termos “artefatos”, “ferramentas” e “instrumentos” de governança, sendo que, por vezes, serão tratadas como sinônimos por não influenciarem na compreensão do texto. Outros termos como, por exemplo, “práticas” e “mecanismos” de governança foram delimitados e conceituados para que seja possível compreender o contexto e sua inserção na literatura.

4.1 Artefatos de governança identificados na UNILA - Objetivo I

As três fontes de dados (entrevista, questionário e documental) foram categorizadas e documentadas abaixo.

Com relação à entrevista, conforme item 2.2.2 da presente pesquisa, os mecanismos de liderança, estratégia e controle que balizaram o estudo, foram utilizados para categorizar os artefatos de governança presentes e identificados nas falas dos gestores da UNILA. No questionário, foram utilizadas as categorizações em blocos, conforme Apêndice B, baseadas

na Portaria Seges 8.678/21 e enquadradas nos mecanismos descritos no TCU, a fim de relacionar os instrumentos e demonstrar as inter relações das legislações utilizadas.

Com base nas *quotations* (citações) utilizadas para análise das entrevistas no software Atlas.ti foi elaborado o Quadro 7, sintetizado, a fim de demonstrar as relações entre os mecanismos e os tópicos destacados, sendo que o quadro demonstra, inclusive o número de citações utilizadas para embasar a pesquisa:

Quadro 7: Categorização das *quotations* utilizadas no Atlas.ti

Mecanismo	<i>Quotations</i> Relacionadas (Entrevistas)	Número de <i>quotations</i> (Atlas.ti)
Liderança	- Delegação e Autonomia; - Segregação de Funções; - Responsabilidades / Assinaturas; - Questões Éticas de Gestão;	- 26 - 45 - 22 - 6
Estratégia	- Alinhamento Estratégico; - Planejamento de Compras; - Normativas e Manuais; - Compras Compartilhadas; - Sustentabilidade;	- 81 - 96 - 30 - 3 - 9
Controle	- Feedback das Compras/Serviços; - Controles; - Gestão de Riscos; - Atuação da Auditoria; - Transparência; - Fiscalização Contratual.	- 36 - 36 - 23 - 34 - 18 - 4

Fonte: Elaborado pelo autor.

A fonte de dados documentais foi realizada por meio da seleção aleatória de uma amostragem de processos mais recentes e finalizados de contratações, sendo resumidos e descaracterizados, conforme abaixo:

- Processo 23422.02xxxx/2022-xx (Tipo: Serviço);
- Processo 23422.00xxxxx/2023-xx (Tipo: Aquisição);
- Processo 23422.02xxxx/2022-xx (Tipo: Serviço);
- Processo 23422.02xxxx/2023-xx (Tipo: Serviço);
- Processo 23422.00xxxx/2023-xx (Tipo: Capacitação).

De forma resumida, a estrutura sequencial dos principais documentos dos processos administrativos da amostragem seguiu a seguinte ordem:

- **Licitação (Pregão)**

- 1 - Documento de Oficialização de Demanda - DOD;
- 2 - Termo de Abertura de Processo;
- 3 - Portaria de designação da Equipe de Planejamento da Contratação;
- 4 - Estudo Técnico Preliminar;
- 5 - Termo de Referência;
- 6 - Mapa de Riscos;
- 7 - Check-list preliminar;
- 8 - Formulário de solicitação de empenho;
- 9 - Declaração Orçamentária;
- 10 - Termo de Referência ajustado;
- 11 - Matriz de Gerenciamento de Riscos;
- 12 - Estudo Técnico Preliminar ajustado;
- 13 - Portaria de Pregoeiros;
- 14 - Minuta de Edital e anexos;
- 15 - Check-list da fase interna;
- 16 - Parecer Jurídico;
- 17 - Termo de Referência ajustado após Procuradoria Federal - PF;
- 18 - Edital ajustado após PF;
- 19 - Relação de itens da licitação (sistema Compras.gov);
- 20 - Extrato de divulgação no Compras.gov;
- 21 - Extrato de divulgação no Diário Oficial da União - DOU;
- 22 - Esclarecimentos aos licitantes;
- 23 - Parecer Técnico;
- 24 - Propostas aceitas/habilitadas;
- 25 - Documentos de habilitação jurídica;
- 26 - Ata de Realização do Pregão;
- 27 - Recursos e decisões do pregoeiro;
- 28 - Termo de Adjudicação;
- 29 - Check-list;
- 30 - Termo de Homologação;
- 31 - Publicação do resultado no DOU;
- 32 - Formulário de Solicitação de Empenho II;

- 33 - Detalhamento Orçamentário;
- 34 - Aprovação da Despesa pelo Ordenador de Despesas;
- 35 - Nota de Empenho;
- 36 - Publicação do Extrato de Contrato no DOU;
- 37 - Lista dos processos derivados, para gestão contratual;
- 38 - Termo de Arquivamento.

- **Dispensa**

- 1 - Documento de Oficialização de Demanda;
- 2 - Termo de Abertura de Processo;
- 3 - Portaria de designação da Equipe de Planejamento da Contratação;
- 4 - Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- 5 - Solicitação formal dos orçamentos;
- 6 - Planilha de Pesquisa de Preços;
- 7 - Matriz de Gerenciamento de Riscos;
- 8 - Orçamento;
- 9 - Estudo Técnico Preliminar;
- 10 - Termo de Referência;
- 11 - Check-list;
- 12 - Termo de Referência ajustado pós check-list;
- 13 - Certidão de fracionamento de despesa;
- 14 - Minuta de Contrato;
- 15 - Documentos de habilitação da empresa;
- 16 - Termo de Referência ajustado;
- 17 - Aviso de dispensa eletrônica;
- 18 - Declaração que não emprega menores (em branco);
- 19 - Parecer da Seção de Dispensa e Inexigibilidade - SEIDI;
- 20 - Formulário de Solicitação de Empenho;
- 21 - Check-list AGU;
- 22 - Cota Jurídica;
- 23 - Aviso de Contratação Direta;
- 24 - Propostas aceitas/recusadas;
- 25 - Autorização da Despesa pelo Ordenador de Despesas;
- 26 - Relatório da Dispensa Eletrônica;

- 27 - Nota de Empenho;
- 28 - Check-list de Empenho;
- 29 - Publicação no DOU;
- 30 - Documento de designação e ciência de fiscais;
- 31 - Portaria de designação de fiscais;
- 32 - Ordem de Serviço.

- **Inexigibilidade**

- 1 - Documento de Oficialização de Demanda;
- 2 - Termo de Abertura de Processo;
- 3 - Estudo Técnico Preliminar;
- 4 - Matriz de Gerenciamento de Riscos;
- 5 - Orçamento;
- 6 - Formulário de Solicitação de Capacitação Externa;
- 7 - Formulário de Anuência do Gestor Máximo da Macrounidade;
- 8 - Formulário de dados pessoas e inscrição;
- 9 - Parecer Capacitação Externa;
- 10 - Formulário de Solicitação de Empenho;
- 11 - Detalhamento Orçamentário;
- 12 - Documentos de habilitação jurídica;
- 13 - Parecer técnico da SEIDI;
- 14 - Aprovação da instrução processual pela PROAGI;
- 15 - Aprovação da despesa e Autorização de Empenho pela PROPLAN;
- 16 - Check-list;
- 17 - Autorização da contratação direta pela PROAGI;
- 18 - Ratificação da contratação pelo Reitor;
- 19 - Divulgação da contratação no Siasgnet e PNCP;
- 20 - Nota de Empenho;
- 21 - Check-list de Empenho;
- 22 - Nota Fiscal;
- 23 - Certificado de participação;
- 24 - Ateste de Nota Fiscal;
- 25 - Check-list pagamento;
- 26 - Ordem bancária.

Com base nos resultados obtidos, foram traçadas as considerações pertinentes a cada mecanismo, conforme categorização e demonstrada a seguir.

4.1.1 Redução, apresentação e verificação dos dados

Na entrevista, a análise dos dados levantados considera as citações dos gestores entrevistados, tendo sido reproduzidos todos os excertos considerados relevantes para a presente pesquisa. No questionário, cujas respostas estão sintetizadas no Apêndice F, foram transcritos os resultados relacionados aos mecanismos de governança estudados, sendo que a análise das respostas foi inserida nos respectivos assuntos categorizados, para posterior análise em conjunto com as demais fontes. Por fim, na análise processual, foram considerados os documentos inseridos, as assinaturas nos documentos, a análise qualitativa dos conteúdos e o fluxo até o encerramento da contratação.

De forma esquematizada, por tópicos, serão demonstrados a seguir os instrumentos de governança identificados nas 3 (três) fontes de pesquisa.

4.1.1.1 Liderança: Autonomia, delegação e responsabilidade para tomada de decisões

Presente o mecanismo de liderança, conforme definido pelo Art. 5º do Decreto 9.203 de 2017, “que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações” tornam-se evidentes os artefatos de delegação de competências, autonomia para tomada de decisões de compras e, conseqüentemente, a responsabilidade de cada gestor, conforme falas abaixo:

- A gente tem total autonomia no que não for aquela, como é que é, rubrica de investimento do contrário, dentro do nosso orçamento, dentro do nosso planejamento a gente tem total autonomia. **(E.5)**
- Total autonomia é difícil porque são compras urgentes, então é pela demanda urgente, mas eu tive autonomia no sentido de preencher o formulário e eu decidir comprar. Não teve nenhum impedimento. **(E.3)**
- Eu acho que nos materiais consumíveis, que não terão impacto grande no orçamento, autonomia é total... **(E.1)**
- O gestor, no geral, tem sim essa autonomia, aqui falando, no caso, dos gestores da macrounidades da Reitoria, porque as outras são totalmente autônomas, os Institutos. **(E.2)**
- Eu sempre tive autonomia, nunca senti nenhuma restrição por parte da Reitoria, não. O Reitor entende que se a gente acha pertinente fazer uma demanda ele, geralmente, ratifica. **(E.6)**
- Avalio como autonomia total, na verdade. O que define o que vai ser comprado ou não é o recurso que tem disponível... **(E.9)**
- A gente tem bastante autonomia (inaudível) dado que é um processo de confiança no sentido de esclarecer quais são os objetivos da Reitoria em entender que a gente tem executado conforme a orientação, a gente tem bastante autonomia. **(E.10)**
- A autonomia é muito grande. Na verdade, assim, a autonomia ela basicamente se restringe, majoritariamente, à questão orçamentária... **(E.13)**

Para Brock (2003) apud Fonseca et al (2013), as decisões centralizadas remetem sua restrição à unidade deliberativa superior da organização, enquanto nos modelos descentralizados, existe a concessão do poder decisório às unidades subordinadas, seja por meio de participação ou delegação de autoridade. A Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu Art. 12, permite que haja delegação no âmbito interno da administração, *in verbis*:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Com relação à amostra dos processos administrativos, verifica-se que existe autonomia dos gestores de linha inferior à Reitoria na decisão sobre compra e encaminhamento das demandas, não havendo autorização expressa da Reitoria ou do CONSUN nos documentos, ressalvado o “ratifico” das contratações diretas, sendo consonante, portanto, com as falas dos gestores.

4.1.1.2 Liderança: Segregação de Funções

A análise da segregação de funções é assunto relativamente pacificado nos manuais de Controle Interno da CGU, que conceitua a segregação de funções como a segregação destas em pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou evitar ações fraudulentas ou inadequadas, sendo que tal divisão geralmente é relativa às atividades de registro, autorização e aprovação de transações (BRASIL, 2017). Ziegler, Argenta e Rodrigues (2023, p.12) afirmam que “este princípio ainda tem a finalidade de inibir condutas reprováveis e conflitos de interesses, induz à especialização de tarefas e alivia a sobrecarga de serviços em determinados agentes públicos, com evidentes ganhos de eficiência e produtividade”.

Conforme extraído dos dados da entrevista aplicada, pode-se observar que a segregação de funções ocorre, majoritariamente, em razão da tramitação do processo para diferentes departamentos ou setores, sendo que eventualmente o gestor se preocupa com a segregação no mesmo departamento, quando necessário, embora esta última não seja documentada. As seguintes falas sobre o artefato de segregação de funções puderam ser abstraídas das entrevistas:

- Não, aqui são departamentos diferentes. Quem faz a seleção é um departamento, quem autoriza é outro departamento e quem acompanha é outro departamento, e depois eles se integram na medida que sempre tem uma decisão, que é integrada... (E.3)
- Sim, normalmente a gente cuida e como na unila tem vários setores que passa o processo, fica bem mais clara a segregação de funções dentro do processo... (E.1)
- É mais uma coisa que também não está documentada, essa distribuição das funções, mas a gente tem um padrão, a gente sempre utiliza esse mesmo padrão que é justamente esse. (E.6)
- Mas a gente toma esse cuidado sim, a gente só não tem nenhum documento descrito “você faz isso, você faz isso e você faz isso”, mas a gente tenta sempre, para cada situação, colocar a responsabilidade para quem tem a competência de fato técnica. (E.6)
- Aí depois, os processos de fiscalização sim, aí quem vira fiscal de contrato é quem usa o serviço de fato... (E.9)
- O começo ali, pelo menos uns 7 ou 8 meses de obra, a Engenharia é responsável pela fiscalização. Depois, quando entra a parte de acabamento fino, que a gente precisa de um olhar mais cuidadoso, vamos dizer assim, entra a equipe da Arquitetura... (E.12)
- Tem uma segregação que no nível muito interessante, no sentido tanto de proporcionar multifiscalização de um ator com relação ao outro, de tal forma que a gente já acostumou tanto, que na UNILA a gente já não tem esse problema. (E.13)

Em contrapartida, verificam-se, nos questionários respondidos pelos servidores da CCCL, que, quando questionados sobre a designação dos fiscais de contratos pelos gestores, se a equipe técnica entende que tais gestores observam a carga de trabalho e a segregação de funções para definir as designações, 46,2% discordaram parcialmente, 15,4% não concordaram nem discordaram, 15,4% concordam parcialmente, 15,4% concordam plenamente e 7,7% discordaram totalmente. Além disso, o seguinte ponto foi observado pela área técnica de compras:

- Sobre a segregação de funções na fiscalização, as vezes o gestor atesta a nota e o mesmo faz o registro de controle no sipac, atividade que deveria ser feita pelo fiscal. a impressão é que nem todos participam efetiva da fiscalização do contrato.

Apesar da segregação demonstrar-se mais efetivamente aplicada quando se refere a diferentes departamentos, tal apontamento da área de compras pode indicar um ponto de atenção a ser observado quando há necessidade de indicação pessoal para as atividades.

Nos processos administrativos objetos de análise, verificam-se que as etapas necessárias para finalização do processo estão segregadas, principalmente, nas fases de planejamento da contratação, autorizações, homologações de procedimentos, ateste de recebimento e pagamento. Tais etapas são definidas pelos documentos encartados aos autos.

4.1.1.3 Liderança: Responsabilidade e assinaturas nos processos

Tal artefato apresenta-se relevante na análise da cadeia de responsabilização para a tomada de decisões dentro de um processo, nas áreas estratégicas, táticas e operacionais. Verifica-se, a partir dos trechos extraídos das entrevistas, alguns pontos relevantes levantados

pelos gestores na análise da responsabilidade de assinatura de um TR, tais como estar ocupando uma chefia, conhecimento técnico e senso de responsabilidade com a coisa pública.

Com base nos relatos dos gestores, podem-se extrair os seguintes excertos:

- Então conhecer o que precisa, e o importante seria quem descreve ter noção de até onde poderia, porque eu acho que vejo muito receio em não direcionar... [...] Do contrário, não vai se ofertado que é aquilo que você precisa. **(E.5)**
- É muita responsabilidade você assinar um TR. [...] é o documento, é o coração da licitação. [...] então, assim, sim, eu acho que a pessoa tem que ter um cargo para isso e eu acredito que o TR também pode ser assinado de forma compartilhada, principalmente com a pessoa técnica, que é o que a gente tem feito e optado principalmente com os TRs voltados à pesquisa. [...] Mas o papel do gestor nesse caso é mais porque somos todos servidores, e partindo do princípio que todo o processo foi feito de boa fé e tudo correto, ela está só validando, mas essa validação tem que ser importante, tem que ser cuidadosa. **(E.1)**
- O demandante ele vai aparecer no processo, muitas vezes ele talvez não assine o TR, mas ele vai assinar uma carta de justificativa, uma carta de preço de mercado compatível com o mercado, em algum momento, [...] a gente faz com que em algum momento do processo ele se manifeste de maneira formal. **(E.1)**
- O preenchimento do TR, o acompanhamento dos processos, é feito geralmente pelo chefe da unidade, porque, até como a gente comentou agora anteriormente, são eles que tem ali o conhecimento necessário para saber se aquilo tá de acordo ou não. **(E.6)**
- Eu acho que a gente precisa do conhecimento técnico, então quem vai elaborar o Termo de Referência, tem que saber primeiro de tudo para quê aquilo vai ser usado e por quem. **(E.6)**
- Eu acho que tem que ser da chefia, porque é quem tem ali o encargo, uma atribuição. Mas eu vejo que essa questão do TR é um pouco complicada, porque exigem duas especialidades. Tem a especialidade do serviço ou do produto que está sendo comprado, tem que ser uma pessoa especialista naquilo para descrever aquilo de forma correta, descrever os termos de entrega, os termos de garantia e tudo mais, as condições de entrega desse material que tem que ser entregues, e tem que ter o especialista no processo de compras, que é quem vai avaliar se aquele tipo de material seria interessante ser comprado via pregão eletrônico, via pregão presencial, quais as modalidades de compra. Então eu acho que são dois mundos ali que são difíceis de você juntar e encontrar uma pessoa só. Para mim teria que ser duas pessoas, dois analistas, dois especialistas. **(E.9)**
- Imagino que existam alguns pontos que devem ser analisados, por exemplo, o tempo de sobrevida deste equipamento, [...] colocar o valor de milhões num equipamento desta magnitude financeira com este pouco tempo de vida, aí acho que a responsabilidade tem que passar para outro tipo de servidor, algum que tenha uma CD, uma FG. **(E.10)**
- Geralmente, eu acho que quem assina é o gestor máximo da unidade, da macrounidade, mas eu acho que a responsabilidade dele confeccionar não dá, então acho que tem que ser, tanto o Termo de Referência, tanto um Projeto Básico, geralmente, é a área demandante, equipe técnica e tal que vão construir esse documento, e depois, é feito a análise, assim, pela macrounidade, macrogestor. **(E.8)**
- A gente concentrou nas chefias, porque eu entendia que a chefia ela devia passar esse papel de segurança para aquela equipe que ela estava coordenando. **(E.12)**
- Outra coisa importante de se colocar é o quanto, na verdade, a pessoa que está assinando TR é a pessoa tecnicamente conhecedora do objeto ou dos objetos. **(E.13)**

Torres (2021) entende que, na questão de segregação de responsabilidades, é necessário avançar muito, “definindo de forma muito clara, no processo, quais os agentes públicos responsáveis por cada etapa do processo de contratação” (TORRES, 2021, p. 103). Alguns gestores, entretanto, entendem que a responsabilidade pela assinatura não deve ater-se a cargos específicos, mas ao nível de conhecimento técnico do demandante ou área técnica.

- O importante é que a pessoa que esteja assinando o TR é a pessoa com maior conhecimento necessário ou mais próximo da descrição daquele objeto, e não exatamente um nível hierárquico, de responsabilidade. **(E.14)**

Na análise processual, nos documentos encartados nos processos, verifica-se que os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, quando nomeadas, foram os assinantes dos artefatos de planejamento, enquanto o Edital e anexos, previamente à publicação, foram assinados pelo Pró-Reitor de Administração, Gestão e Infraestrutura e a emissão do empenho e pagamento autorizados pelo Ordenador de Despesas. Tais documentos serão objetos de análise posterior.

4.1.1.4 Liderança: Questões Éticas de Gestão

Nas relações éticas, a pesquisa buscou levantar elementos que a alta gestão e os demais gestores utilizam na busca de uma atuação alinhada aos preceitos éticos e morais que regem a Administração Pública. Rios (2008) constata que existe nas empresas, atualmente, uma preocupação com a presença da ética, tanto em suas relações internas quanto nas relações com a sociedade, visto a preocupação que se faz presente na busca da construção ou para o reordenamento da sociedade para que a dignidade e justiça estejam presentes. Entretanto, todos devem estar atentos ao apelo da ética apenas no discurso, podendo estar ausente na prática das relações cotidianas, por isso a necessidade constante do exercício da crítica, “para identificar limites e explorar as possibilidades de uma efetiva presença da ética” (RIOS, 2008, p.80).

Dos principais excertos extraídos das entrevistas com os gestores, podem-se destacar a autonomia dada aos órgãos de controle interno e também a tentativa de construção de uma equipe íntegra, conforme trechos das entrevistas abaixo:

- Bom, a gente procurou primeiramente dar todas as condições para que os órgãos de controle possam agir com total autonomia, principalmente a Comissão de Ética[...]. A segunda questão foi a capacitação em liderança e em questões de governança e ética para nossos macrogestores. **(E.2)**

- E o terceiro mecanismo sempre foi esse, a mesma estratégia, o diálogo, a discussão. **(E.2)**

- Do ponto de vista institucional, nós temos um comitê de governança, riscos e controle [...] Então a partir das diretrizes desse comitê, que é um comitê multisetorial, nós pautamos as unidades para que sigam certos passos, certas premissas, inclusive éticas, para esses processos. **(E.7)**

- O segundo ponto é buscar no dia a dia tentar construir uma equipe verdadeiramente integrada, o espírito de equipe mesmo, que todos falem a mesma língua e caminhem na mesma direção. [...] uma equipe de gestão que esteja bem alinhada e integrada, isso reflete numa Universidade que avança também a passos robustos e sólidos. Quando você tem uma equipe fragilizada, fracionada ou que dentro dela comecem a existir muita dissonância em termos dos

rumos, é claro, as pessoas ali vão sofrer no dia a dia do trabalho, mas não é uma questão pessoal dos gestores, é institucional. (E.7)

- A ética tem aquilo que é dito, mas tem aquilo também que não está explícito. Então, eu acho que eles participam ativamente nas questões éticas. (E.14)

A concepção de ética muda conforme o nível moral e desenvolvimento intelectual. Conforme mudam os hábitos, costumes e o modo de viver das pessoas, mudam também os conceitos e a sua exigência torna-se cada vez mais constante em qualquer área que possa alterar o bem-estar social e, nesse sentido, o indivíduo e, principalmente, os líderes devem assumir esse compromisso de melhoria do bem-estar social (CÂNDIDO, 2011).

No questionário aplicado aos servidores da CCCL, na questão sobre a suficiência dos instrumentos que definem os padrões de conduta a serem adotados na organização, principalmente nas relações com fornecedores durante a instrução processual, seja de dispensa, inexigibilidade ou licitação, 76,9% entendem que os instrumentos são suficientes, enquanto 23,1% afirmaram que são insuficientes.

Destaca-se, também, a observação relatada por um servidor no campo aberto de considerações do entrevistado no formulário, em que explica a falta de uma orientação formal (escrita) para a condução das ações dos agentes de contratação/pregoeiros:

- Percebo que não há uma orientação formal em relação à conduta para tratativa com licitantes, este aprendizado se dá na prática. Atualmente, entendo que há necessidade de os servidores do setor se capacitarem para as seguintes funções: pregoeiro / agente de contratação.

Além disso, na questão referente à qualidade desses registros de interações com fornecedores nos processos administrativos, 61,5% entendem que estão suficientes, enquanto 38,5% afirmam que estão insuficientes.

4.1.1.5 Estratégia: Alinhamento Estratégico

O item relacionado ao alinhamento estratégico entre todas as instâncias hierárquica da Instituição buscou analisar de que forma são embasadas as decisões dos gestores, nas questões de contratações. De forma geral, observa-se que os gestores utilizam dos documentos oficiais da Instituição para nortear as ações de suas unidades, sendo o PDI o documento mais citado nas entrevistas com os gestores:

- A gente define essa política geral nos objetivos do PDI e do Plano de Gestão, então cada unidade desenvolve o seu PDU. (E.2)

- O que baliza as nossas demandas, vamos dizer assim, e o nosso planejamento é, antes de mais nada, o nosso PDI, e a partir dele então o nosso PDU - Plano de Desenvolvimento da Unidade, que a gente procura passar para a equipe não de maneira muito direta. (E.6)

- Eu acho que essas diretrizes ficam claras e materializadas nos planos que a gente tem, PDI, PDU, as PAs. Ali a gente tem todo um arcabouço de estratégia, que fica bem claro e fácil, relativamente fácil, de serem implementados ao longo dos anos. **(E.9)**
- Essencialmente a gente tem um PDI, que é um Plano de Desenvolvimento Institucional, que é um plano macro e que pauta a Universidade como um todo. E como a Reitoria é um cargo eletivo, um cargo político, então também existem algumas diretrizes que fazem parte de um Programa de Gestão que foi eleito pela comunidade. **(E.7)**
- Sobre diretrizes da alta gestão para governança em compras, na minha percepção pelo tempo que estou aqui, as diretrizes são dadas pelo PDI. O PDI dá as diretrizes para os próximos 5 anos. **(E.8)**
- No Documento de Formalização da Demanda existe um item que a pessoa tem que colocar que aquela demanda está alinhado a qual item do planejamento estratégico. [...] de forma ampla é colocado lá onde ele está alinhado aos objetivos estratégicos que estão definidos no PDI. **(E.14)**
- Enfim, sempre tinha essa linha, uma diretriz, acho que como macrogestores a gente sempre estava ciente de qualquer objetivo principal. E aí todo mundo fazendo um esforço para esse objetivo principal ser atingido. **(E.5)**
- A gente sempre toma por base o PDI, e ele é renovado a cada instante de tempo, a cada cinco anos, pelo menos deveria, e muitas vezes nessas situações que a gente entrou de compra de aquisições, a gente precisa conectar a demanda ao PDI, algum daqueles itens do PDI. **(E.11)**

Ocorreu, também, durante as entrevistas, a questão da qualidade destes instrumentos de planejamento, visto que por vezes pode ser amplo e muito abstrato, dificultando o planejamento setorial e, conseqüentemente, o direcionamento dos recursos. Corrêa (2007) afirma que no planejamento estratégico de execução das políticas públicas, a transformação dos *inputs* em *outputs* é realizada por meio da alocação dos recursos administrativos para atingimento dos resultados pretendidos pela política pública, de forma que, para cumprimento das ações definidas, é necessária uma alta vinculação entre a alta gestão e as subunidades operacionais, para que seja possível articular e fortalecer os vínculos e acordos entre as unidades com o objetivo de cumprir com as metas previamente estabelecidas.

Para a correta e coerente distribuição e alocação de recursos, é necessário que os instrumentos de planejamento estejam claros e objetivos. As falas dos gestores a seguir, retratam a mesma linha do mencionado pelo servidor da CCCL respondente do questionário, cuja resposta é trazida logo abaixo, e demonstram a percepção sobre a clareza do documento.

- Agora, a meu juízo, o que acontece com o Plano de Desenvolvimento Institucional? Como nós temos muitas macrounidades, eu acho que ele ficou muito complexo, ele ficou muito extenso para que a gente consiga acompanhar tantas metas, tantos objetivos ao mesmo tempo. **(E.4)**
- A gente tem um excesso de ações de diretrizes, de ações estratégicas então, assim, objetivos estratégicos é muito. Então, assim, fica difícil, faltou um exercício de estratificar e colocar cada coisa melhor no seu lugar, de forma que, por consequência, os próprios instrumentos depois de governança, de planejamento de governança que vão linkar isso, o ETP por exemplo, vão ter alguma dificuldade de encontrar uma coesão muito clara para qualquer leigo que vá ler. **(E.13)**

No questionário aplicado aos servidores da CCCL, referente aos instrumentos de planejamento das compras, destacam-se os dados obtidos nas respostas em que 53,8% dos respondentes afirmam que o Estudo Técnico Preliminar (ETP), no geral, tem qualidade e eficácia “razoável”, 23,1% considera como “baixa”, 7,7% como muito boa, 7,7% como boa e 7,7% como muito baixa. Embora 38,5% dos respondentes afirmam que o ETP tem “bom” alinhamento com os documentos de planejamento da Instituição (PDI, PDU, PLS), e 38,5% afirmam que tem alinhamento “razoável”, destaca-se a observação de um entrevistado:

- No geral, observo que os ETP são compreendidos como uma obrigação processual, e desta maneira são elaborados, pois não há estudo de viabilidade mas sim o registro de um documento que viabiliza a aquisição de uma solução que vem pré definida. Então não há estudo preliminar, mas sim a formalização preliminar de uma demanda. Quanto ao alinhamento com o planejamento, este é inexistente, visto que naqueles que tive oportunidade de observar tal aspecto apenas diziam que era para "no Objetivo Específico 33 - Consolidar e ampliar a infraestrutura física da UNILA, Diretriz Estratégica 33.3 Qualificar os ambientes e estruturas provisórias, para promover condições de desenvolvimento das atividades acadêmicas; Tal definição é muito genérica, pois não há como saber quais benefícios tal aquisição trouxe para a unila..(crescimento institucional, mais alunos, mais pesquisas, economia,.. ?)

Com relação à demonstração dos elementos e do alinhamento estratégico registrados nos processos, verifica-se que são apresentados no DOD e timidamente no ETP, cujas análises serão realizadas em momento posterior, mas que de forma geral, existem algumas limitações entre o alinhamento do ETP e documentos de planejamento da Instituição.

4.1.1.6 Estratégia: Planejamento de Compras

O planejamento foi incluído na Lei 14.133/21 como princípio, levando a compreender que o legislador buscou reforçar a ênfase que o diploma busca dar a essa etapa, anterior ao procedimento de disputa, sendo que não deve prestigiar um planejamento meramente formal, com desperdícios e configurações equivocadas, que possam elevar os custos transacionais sem produzir os resultados significativos na pretensão contratual ou na definição correta do objeto da licitação (TORRES, 2021).

Com base nos elementos relacionados ao planejamento, as seguintes falas das entrevistas podem ser extraídas, para melhor compreensão da dinâmica na Instituição com relação ao senso de prioridade, dinâmica de elaboração junto aos agentes. Verifica-se que há uma preocupação para as melhores decisões de compras, sendo que algumas prioridades são definidas, como, no caso, o atendimento às áreas finalísticas prioritariamente, conforme excertos abaixo:

- Nós temos ali um critério de prioridades, o primeiro critério sempre são as finalísticas, então entre, por exemplo, comprar um equipamento para uma área médio, vamos dizer um trator que seja necessário, comparado a um equipamento de pesquisa, ou com infraestrutura de ensino, sempre a prioridade vai ser para as áreas finalísticas. **(E.2)**
- A gente tem oficialmente o calendário de compras anual, então assim também tem, mais uma vez, a gente alinha um instrumentos formal, a política criada, há também a conversa que a gente faz com os Institutos, com os docentes, dinâmico, porque isso muda também. Não sabe que o planejamento lá do final do ano tem que ter reavaliações, então essas reavaliações são feitas e são consideradas. **(E.1)**
- A gente criou um documento aqui que a gente chamou de, não seria um Plano Diretor, porque basicamente fugiria à estética do documento do Plano Diretor, mas seria um Plano de Infraestrutura, de modo que a gente conseguisse criar um planejamento de infraestrutura e apresentar para a gestão máxima, para a gestão superior máxima, para que ele tivesse cenários para tomada de decisão. **(E.12)**

Ferrer (2015) *apud* Terra e Carlos (2018), enfatiza o pensamento da capacidade de inteligência sobre o planejamento e organização das demandas de compras, visto que hoje se gasta mais tempo na execução da compra do que seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade.

Com relação ao planejamento para as compras do próximo exercício, as falas dos gestores demonstram que o levantamento das necessidades é feito consultando as subunidades, de forma que a construção do plano de contratações de cada unidade desça até o nível operacional. Alguns trechos das entrevistas evidenciam tal dinâmica:

- Então a gente faz um planejamento coletivo aqui dentro da equipe compartilha, enfim, cada departamento faz o seu. **(E.5)**
- A gente compartilha, um documento compartilhado com os departamentos, aí a chefia de cada departamento coloca as demandas por departamento. **(E.5)**
- O planejamento do comprasgov ele é anterior, a gente vê o que você vai querer no ano que vem. Então esse tipo de coisa a gente também participa e a gente tem o histórico, então a gente utiliza o histórico dos últimos anos [...] Se surge uma nova demanda, então daí vai para o outro planejamento, do outro ano. **(E.1)**
- Sempre que chega pra gente a demanda no começo do ano, o nosso fluxo é consultar as subunidades para saber quem tem algum tipo de demanda, e aí nós concentramos todas essas demandas no nosso administrativo. **(E.6)**

Importante destacar a importância do planejamento das contratações estarem alinhadas ao PCA que, segundo Niebuhr (2021, p. 83) “na essência, com o plano de contratações anuais projeta-se todas as licitações e contratações para o ano, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, define-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário”.

Entretanto, alguns pontos merecem destaque em razão dos problemas identificados pelos gestores para realização de uma contratação, muitas vezes, de baixa complexidade,

como a compra de uma faixa para evento ou a contratação de um serviço comum. Evidencia-se, também, uma dificuldade na priorização destas contratações, uma vez que existe uma certa margem de discricionariedade por parte dos gestores. Tais elementos são demonstrados nos trechos abaixo:

- Ah vejo muito, por exemplo, quando a gente organizou o evento do ILAESP, a gente não conseguia recursos para fazer uma faixa, por exemplo, o que era muito básico, um preço muito pequeno, a gente não conseguia saber por onde a gente conseguiria uma faixa, ou a gente precisaria de uma caixa de som para os eventos culturais, a gente poderia ter um no nosso Instituto, seria um investimento importante, não sabemos exatamente o caminho para isso. **(E.4)**
- Então a gente teve que fazer contratação de serviços que não eram, por exemplo, servidores federais, então a gente não conseguia pagar com GECC. Então a gente teve que seguir o rito de uma contratação normal, e aí a gente teve uma certa dificuldade que a gente nunca tinha feito. **(E.6)**
- Primeiro a gente vê as nossas necessidades e depois a gente procura ali no PDI e, por exemplo, aonde que se encaixa. **(E.11)**
- A gente realmente não tem assim muito critério para saber o que é, o que não é, se o equipamento lá no laboratório de química é mais importante do que a esteira do almoxarifado, ou que do outro laboratório, ou que é melhor botar o recurso na obra. Então isso aí fica muito discricionário. **(E.8)**

Alinhado aos instrumentos de planejamento, inclusive ao PCA, apresenta-se o ETP, que Lima, Brasil e Peixoto (2022) constatam que não é um instrumento inovador, embora seu uso não fosse algo corrente mas, com a vigência da NLLC, seu uso passa a ser essencial e obrigatório na fase de planejamento, visto que espelhará as informações no TR ou PB que, por sua vez, dará vida ao Edital e norteará o procedimento licitatório. Ainda, segundo Camarão (2022) o ETP, na verdade, precede à fase interna da licitação, no seu conceito restrito, visto que tem a finalidade de elucidar a demanda e apresentar soluções disponíveis podendo, inclusive, diagnosticar que não há necessidade pungente de contratação. Na visão dos gestores entrevistados, o ETP mostrou-se como ferramenta essencial, conforme trechos abaixo:

- Para mim é ele que vai dar a justificativa da necessidade daquela demanda. Então ele é essencial que ele exista, tanto para o gestor, quanto para ficar no processo. Não foi algo que surgiu da minha cabeça, teve um estudo que mostra necessidade e também a viabilidade daquilo. **(E.5)**
- Acho que o ETP é fundamental. A gente precisa ter porque é ali que você vai justificar a necessidade daquilo que você está pedindo, então eu acho que ver o que precisa, porque que precisa e em que condições. Acho que isso tem que ser feito com bastante cuidado que é o que, em grande parte, vai dar ali, talvez, uma segurança jurídica para continuidade do processo. **(E.6)**
- Tem o documento de Estudo Técnico Preliminar para isso, para poder dizer se realmente, qual que é a necessidade, se aquela solução vai atender ou não, o que que você espera. A minha percepção é que a gente ainda está em fase de aprimoramento de preenchimento desses instrumentos. **(E.13)**

Com relação ao planejamento, o questionário aplicado demonstra que a percepção dos servidores que atuam diariamente nos processos de compras e contratações é que na questão da qualidade do ETP, essencial para o planejamento da contratação, apresenta uma razoável (38,5%), baixa (30,8%) ou muito baixa (15,4%) qualidade no quesito “demonstração do problema a ser resolvido”.

Na mesma linha, os respondentes afirmam que no quesito “apresentação da melhor solução disponível no mercado”, 38,5% consideram baixa, 23,1% consideram boa, 23,1% consideram de razoável qualidade, 7,7% consideram boa e 7,7% consideram muito baixa. Por fim, 38,5% entendem que o alinhamento do ETP com os instrumentos de planejamento da Instituição é bom, 38,5% entendem que é razoável, 7,7% que é muito bom, 7,7% que baixo e 7,7% que é muito baixo.

Nos processos administrativos, assim como o alinhamento estratégico, percebe-se a inclusão de informações relacionadas ao PDI, PDU e demais instrumentos de planejamento no ETP.

4.1.1.7 Estratégia: Normativas e Manuais

Nos quesitos relacionados à normatização das contratações, verificam-se observações relacionadas às lacunas que podem ser melhor esclarecidas por meio de regulamentação interna.

Alguns apontamentos dos gestores demonstraram a falta de orientações e normativas com relação ao processo em si e, também, com relação à questões mais amplas, como políticas de compras, compras compartilhadas e conjuntas, contratações sustentáveis e decisões colegiadas por meio de câmaras temáticas em conselhos ou comitês. Torres (2021) entende que é necessário que os órgãos e entidades normatizem suas rotinas, visto a necessidade de delineamento das responsabilidades pertinentes nos processos, tanto licitatórios quanto de gestão contratual, com as definições precisas das competências para as práticas dos atos, o que torna mais clara a definição de responsabilidades, e que, em princípio, deve ser levado em consideração pelos órgãos de controle internos e disciplinares.

Este quesito, portanto, mostrou-se de vital importância na análise de governança e gestão, visto que são elementos basilares e norteadores para a gestão, e que definem regras para procedimentos e embasam decisões. Com base nas entrevistas, verificam-se diversas questões que suscitam dúvidas aos gestores, sendo que muitas destas poderiam ser sanadas por meio de orientações técnicas claras e objetivas, de forma que as orientações atualmente

faltantes ou repassadas por meios informais, sejam documentadas. Abaixo, demonstra-se a questão por meio da análise das citações selecionadas:

- Então conhecer o que precisa, e o importante seria quem descreve ter noção de até onde poderia, porque eu acho que vejo muito receio em não direcionar, [...] Talvez, assim, as pessoas saberem como fazer a descrição sem ser direcionamento, mas tem que ter elementos que são essenciais para que aquilo seja ofertado. **(E.5)**
- Eu não sei em qual normativa, mas eu acho que a gente precisava ter um caminho que ficasse claro, exatamente, para aproveitar isso [...] para a gente otimizar essas demandas. **(E.5)**
- Talvez manuais, a dispensa é uma delas, a gente tem grande dificuldade, [...] talvez conseguir manuais mais dinâmicos mais de tipo “se você comprar isso, é assim que você faz”, não só políticas e normativas com artigos [...] Talvez até com exemplos mesmo, manuais com exemplos mais claros, eu acredito que ajude sim. **(E.1)**
- Nós percebemos claramente que quando repassávamos esse recurso, existiam ainda questionamentos de como realizar o processo de compras já que esse recurso saiu da instituição. **(E.10)**
- Não tem uma norma sobre compras, não tem que defina o que cada um tem que fazer no caso de uma compra, que estipule assim, por exemplo, a compra até 50 mil reais é tal fluxo. **(E.8)**
- Eu acho que precisaria de um manual de compras, que pode ser uma IN. Poderia ter uma, da mesma linha, uma IN ou uma Resolução que regulasse a distribuição do orçamento, [...] definir uma portaria que diga, olha tem que ter controle interno, check-list, aonde tem que ter check-list? **(E.8)**
- Eu acho que seria importante a gente ter um comitê desses, como se fosse uma câmara técnica de logística sustentável. **(E.12)**
- Então eu tenho que fazer uma normativa interna? Tenho. Para quê? Para alinhar a política de compras, que é desde as questões éticas implícitas eu torná-las explícitas [...] eu tenho que explicar o que é Alta Gestão, o que é Tática, o que é Operacional. **(E.14)**
- Eu acho que a política de compras ela tem que abarcar tanto a governança quanto a sustentabilidade. Se no âmbito da UNILA, a sustentabilidade, a divisão justa dos trabalho, do revezamento dos fiscais e todos esses pontos que a gente conversou, se eles forem abordados, de alguma forma, ela atende diversos aspectos da compra pública. **(E.14)**

Nos questionários, na questão sobre a existência de normativas internas de compras que precisam de revisão, houve uma sugestão de um servidor da CCCL na mesma linha de criação de uma normativa interna de compras, conforme extração abaixo:

- Não estou muito a par de normativas, mas acredito que seria interessante criar uma com regras para realização de compras, incluindo as de menor valor. Pois há setores que acabam iniciando a demanda de formas diferentes por não terem conhecimento, por mais que haja uma divulgação via site, por exemplo.

4.1.1.8 Estratégia: Compras Compartilhadas, Conjuntas e Sustentabilidade

As compras compartilhadas e conjuntas também ganharam foco na pesquisa com os gestores, visto a necessidade de racionalização de recursos nas contratações. Nesse sentido, também cumpre destacar a questão sustentável, previsto como de observação obrigatória por força do Art. 7º da Portaria SEGES/ME nº 8678/2021, em conjunto com a Portaria SEGES/MGI nº 5376/2023.

Segundo Silva e Barki (2012), um dos desafios de uma contratação sustentável é o seu custo, visto que são mais elevados, fator este que pode ser amenizado por meio de compras compartilhadas sustentáveis, com contratos de quantidades maiores e ganho de escala. Com relação a esse tema, podem-se extrair as seguintes falas dos gestores:

- A gente precisa providenciar uma forma que todo mundo saiba em algum momento o que está sendo e a unidade precisa e tem recurso, ela demanda junto. **(E.5)**
- Não faz sentido com o setor de Compras ter que fazer um novo processo exclusivamente para uma licença de software que a PROEX usa, sendo que foi feita a mesma aquisição com oito para a SECOM. Era só ter colocado 9. **(E.5)**
- Agora se a gente pensa, aí sim, na infraestrutura, por exemplo, o laboratório ele vai ter um processo ali de captação, tratamento de resíduos, se aí ele vai ter essa captação e esse tratamento de resíduos, aí sim se torna importante. **(E.11)**
- Porque a logística sustentável não é só colocar ali a fotovoltaica, não é só colocar infraestrutura de tecnologia para melhorar a nossa, baratear nosso custeio. **(E.12)**
- Esse é um outro ponto importante do comitê aí de sustentabilidade, porque muitas definições que a gente fez dentro desse plano de contratação, elas se baseiam exatamente na sustentabilidade da Universidade. **(E.12)**
- Todas as contratações, desde pensar num poço artesiano para economia de água, até a instalação de usina fotovoltaica, captação, contratação de empresa que possa instalar um filtro que a gente possa utilizar a água da chuva, coisas do tipo, pensando sempre na economicidade, na parte de logística sustentável. **(E.12)**
- Hoje eu vejo que tudo que gira em torno da sustentabilidade precisa de amadurecimento. A gente tem cartilha de sustentabilidade, a gente tem muitas orientações sobre sustentabilidade e a gente tem um uso pouco significativo de sustentabilidade. **(E.14)**

No questionário aplicado, houve os percentuais de respostas para a questão da qualidade das compras conjuntas dentro da Instituição, principalmente as comuns a todos, na fração de 38,5% considerarem razoável, 23,1% boa, 15,4% muito boa, 15,4% ruim e 7,7% razoável.

Na questão de percepção dos respondentes sobre a avaliação da questão das compras sustentáveis na UNILA, 46,2% entendem que é razoável, 23,1% que é boa, 23,1% que é baixa e 7,7% que é muito baixa. Houve também a seguinte consideração no campo aberto para respostas no questionário:

- O conceito de sustentabilidade é muitas vezes incompreendido pelos demandantes, e tal desconhecimento leva a erro na interpretação e formulação da aquisição. A lei também dificulta este especto, pois nem sempre o produto sustentável é o mais barato, o que é compreendido como pressuposto para a compra. Em relação ao desempenho, ha necessidade de elaboração de um mecanismo estratégico (talvez um índice) para 'medir' a qualidade das aquisições, de modo a verificar se ela atingiu o objetivo estratégico pretendido, tendo assim consolidada a governança das aquisições.

Nos processos analisados, verifica-se, como campo obrigatório no ETP, a questão da análise ambiental da solução a ser contratada/adquirida, sendo que os demais elementos de um PLS não estão bem definidos, conforme será analisado em tópico específico.

4.1.1.9 Controle: Feedback das Compras/Serviços

A questão da qualidade das compras finalizadas ou dos serviços contratados também deve ser análise constante da gestão, visando, principalmente, o embasamento para decisões futuras e a análise da efetividade do dispêndio de recursos públicos. Para Fernandes (2011) *apud* Mota, Aguirre e Casagrande (2021), qualidade significa adequação ao uso, por meio do atendimento aos desejos e aspirações dos consumidores, não sendo, necessariamente, o melhor ou o mais caro, mas o mais apropriado ao caso concreto.

Verifica-se que os gestores não realizam acompanhamento formal e sistemático das contratações realizadas pelas equipes, sendo que a análise da qualidade é feita mediante percepção ou conversas com os beneficiários das compras, sem uma metodologia pré-definida. Por outro lado, muitos gestores apontaram que tal ferramenta seria de grande utilidade e ajudaria no planejamento e avaliação das contratações. Alguns trechos das entrevistas demonstram tais evidências:

- Realmente não me vem na cabeça um mecanismo institucionalizado, fora as avaliações e as autoavaliações em relação aos objetivos [...] as outras compras ficariam num, não sei, controle social. **(E.2)**
- Então, geralmente a gente verifica se a necessidade foi atendida com sucesso ou não, mas eu acho que seria bom sim implantar um mecanismo de verificação se essa compra está atendendo ou não essa necessidade e em que medida. **(E.2)**
- Não existe uma ferramenta, por exemplo, um questionário ou alguma coisa desse tipo. Mas a avaliação ela é feita no dia a dia [...] Então talvez seja uma maneira informal da gente fazer essa avaliação, porque não existe uma ferramenta específica. Talvez seja uma coisa interessante para a gente avançar. **(E.6)**
- Não tem um indicador, algo que materialize o sucesso ou insucesso [...] fica um pouco mais subjetivado, assim. Não tem um indicador específico. **(E.9)**
- Não, não chega. Depois da efetivação, por exemplo, liquidou, chegou o equipamento e fez a liquidação, fez a ordem de pagamento, não tem isso daí. Seria também outra coisa maravilhosa a gente conseguir enxergar o processo do início ao fim. **(E.8)**
- Tudo isso aí carece de ter uma norma, de ter um instrumento que avalie, que dê o feedback. E que sirva isso depois para a gente gerenciar, administrar melhor as próximas compras. **(E.8)**
- O feedback depois geralmente é assim, deu certo ou não deu certo [...] não existe uma agenda específica para isso ou uma formalidade específica para isso, para esse controle. **(E.6)**
- Ele existe, talvez não tão consolidado como poderia ser [...] Então está sendo entregue aquilo que foi comprado? E aí, posteriormente, começa-se o uso. E aí vem, claro, para nós o feedback do quão este novo equipamento, esta nova edificação da Instituição está trazendo os seus benefícios. **(E.7)**
- Chega muito pouco, chega muito pouco ainda esse feedback para a gente. **(E.12)**
- Então ele traz sim esse feedback, eu acho que não é muito claro acho que poderia ser mais institucionalizado isso [...] Talvez criar mecanismo mais fáceis institucionais seria um bom caminho [...] Então, assim, a gente tem conseguido sim é reduzir, mas talvez poderia sim criar um mecanismo um pouco mais fluido na Instituição para isso. **(E.1)**

O que se verifica é a avaliação técnica, se o produto ofertado é condizente com o TR e a proposta do licitante por meio do controle de recebimento (provisório e definitivo), realizado pelos fiscais de contrato ou equipe de recebimento de materiais. Isso pode se demonstrar insuficiente pois, além de verificar se a qualidade e quantidade do objeto licitado está de acordo com os instrumentos de planejamento, deve-se analisar o atendimento pleno da demanda, ou seja, sua efetividade. Nesse sentido, foram obtidos os seguintes dados dos gestores:

- Eu acho que com as compras formais a gente pode falar que a gente tem um controle de avaliação técnica, todas as compras públicas elas passam por um processo formal de avaliação técnica e que as pessoas que avaliam tem que ter conhecimento técnico para isso. **(E.1)**
- Mas a gente tem que lembrar que, mesmo com tudo isso, ainda há casos que a gente vê sim um prejuízo da instituição em compras públicas, e a gente tem atuado. **(E.1)**
- Dentro de execuções de obras, a gente tem o que a gente chama de Plano de Pós-ocupação. [...] Esse feedback geralmente a gente faz no Plano Pós-ocupação. Claro que hoje isso não é um programa formal que a gente tem dentro da Secretaria [...] Acho que isso daí é um documento importante que a gente tem, porque a gente vai conseguir formalizar esses feedbacks. **(E.12)**

Também foi possível verificar um primeiro indicativo de melhorias nas análises das contratações por meio de indicadores, que segundo o Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Sistema FIEP) e Serviço Social da Indústria do Estado do Paraná (SESI PR), (2010) os indicadores aumentam a chance de tomar decisões corretas e de potencializar o uso dos recursos, visto que possibilitam conhecer a verdadeira situação que se deseja modificar, estabelecer prioridades, escolher os beneficiados, identificar objetivos, realizar o acompanhamento dos trabalhos e processos e, por fim, verificar os resultados e impactos obtidos.

Embora a pesquisa não tenha obtido dados ou informações que evidenciem a utilização destes indicadores como ferramenta de planejamento para as contratações, já é possível verificar o movimento das áreas para este caminho, conforme relato do gestor E.14:

- Nós encaminhamos para a área de planejamento estratégico dois indicadores. No caso do serviço, o Índice de Mensuração de Resultado, que é o IMR. E no caso de licitações, a gente encaminhou um indicador sobre a quantidade de itens fracassados e desertos. **(E.14)**

Nos questionários, para a questão sobre a utilização de métodos claros de gestão de desempenho e qualidade dos serviços e produtos contratados/adquiridos, 46,2% não

concordam nem discordam que a UNILA possui métodos claros, 23,1% concordam plenamente, 15,4% discordam parcialmente, 7,7% discordam totalmente e 7,7% concordam parcialmente.

Para a questão sobre a análise dos gestores sobre a qualidade dos produtos e serviços para fins de decisão para prorrogação contratual, na visão dos respondentes da CCCL, 38,5% concordam totalmente que há essa análise, 38,5% concordam parcialmente, 15,4% não concordam nem discordam e 7,7% discordam parcialmente.

4.1.1.10 Controle: Controles Processuais

A questão de controles nos processos administrativos foi apontada pelos gestores como ferramenta usual em diferentes formas, como check-lists, planilhas, autorizações, entre outras. Das entrevistas, podem-se extrair os principais controles apontados:

- Nossos contratos são muito técnicos, então a gente precisa que o fiscal técnico seja o principal atuante. Então a gente faz um checklist próprio do objeto a ser contratado, então a gente não usa só os checklist do decon porque nos nossos casos são muito específicos. **(E.1)**
- O acompanhamento dos processos, é feito geralmente pelo chefe da unidade, porque [...] são eles que têm ali o conhecimento necessário para saber se aquilo tá de acordo ou não. **(E.6)**
- O meu acompanhamento é bem próximo assim, até pela experiência que a gente foi tendo com o tempo, tipos de compras que deram sucesso e os outros que não deram tão bem assim. **(E.9)**
- Ai entra de novo, check-lists, a gente teria que ter uns check-lists de entrada e saída em cada unidade, ou na tomada de decisão, que talvez contribuísse bastante para isso. [...] Controle interno é check-list. **(E.8)**
- A gente usa não só planilha interna, mas muitas vezes a gente usa algumas ferramentas tecnológicas para fazer esse controle como, por exemplo, o Trello. **(E.11)**
- Acho que o próprio fluxo de passar pela aprovação do Pró-Reitor é muito importante. **(E.13)**
- Além de check-lists e tudo que é feito, o que já se usa de minuta pronta da AGU, tudo que a gente já faz, que o pessoal já faz, esses controles duplicados entre Pró-Reitoria e Coordenação ajudam também a ter a visão de diversas coisas, em diversos níveis. [...] Então assim, no final das contas, eu acho que são complementares esses controles que acabam acontecendo. **(E.13)**
- E essa própria segregação que a gente vê, acho que já propicia muito disso também, nem que de repente algum desavisado, algum mal intencionado queira fazer alguma coisa, já vai ficar muito mais difícil. **(E.13)**

Como forma de aprimoramento destes controles, os gestores apontaram a necessidade de evolução e aprimoramento do Sistema Integrado de Gestão - SIG para um sistema que permita gerar dados e informações sobre estes controles, para que possa ser utilizado como informação de gestão, visto que “os sistemas integrados oferecem valor ao elevar a eficiência operacional e fornecer melhores informações sobre a empresa como um todo, as quais ajudam a gestão a tomar melhores decisões (LAUDON; LAUDON, 2007, p. 245).

Junior (2005, p. 185), afirma que “o incremento da transparência prevê que os processos sejam monitorados e os resultados das operações sejam registrados por um sistema

de informações adequado”. Tal ferramenta permitiria uma visão mais geral e sintetizada ao gestor, cujo acompanhamento, por vezes, pode estar prejudicado, conforme relatos abaixo:

- O SIG não ajuda, porque a gente teria que fazer os check-lists no sistema e esse sistema já ir pegando aquilo que não passou, para a gente ter uma medição disso, e não ficar o check-list pelo check-list, porque aí tu não mede, termina o ano, você começa o Ano Novo e aquilo que passou, passou. Se teve erro, se foi errado, não foi corrigido, se teve retrabalhos e perdas tempo, esquece, a gente fica só no conhecimento tácito e tenta fazer melhor, e às vezes não dá. **(E.8)**
- Isso é bastante difícil de te responder porque realmente esse acompanhamento direto é dado pela equipe. Eu não sei quais são os controles diretos, então bem honestamente. **(E.10)**

Com relação aos controles utilizados nos processos administrativos, primeiramente destaca-se a pergunta utilizada no questionário aos servidores da CCCL sobre a clareza dos fluxos dos processos de compras para os respondentes, o qual se obteve o percentual de 46,2% dos que entendem estar muito claro, 46,2% claro e 7,7% um pouco confuso.

Posteriormente, indagados sobre a importância do check-list, 38,5% dos respondentes da CCCL entendem que é indispensável, 38,5% que é muito importante e 23,1% que é importante.

Nos processos administrativos analisados, verifica-se, efetivamente, o uso de check-lists e autorizações, sendo utilizados, essencialmente, após encerramento das etapas principais da contratação.

4.1.1.11 Controle: Gestão de Riscos

A gestão de riscos de uma contratação, exigência enfatizada na NLLC, apresentou-se em diferentes formas nas falas dos gestores, como, por exemplo, na análise da Política de Riscos apenas de forma mais abstrata, ou de forma não estruturada, no decorrer do processo, sem formalização. Segundo a ENAP (2019, p. 98) “as agências públicas, assim como as corporativas, estão imersas em um contexto de incerteza que influencia o resultado das atividades que visam alcançar os objetivos da organização”, sendo que estas incertezas podem gerar riscos ou oportunidades, com potencial de destruir ou gerar valor.

A gestão de riscos nos processos de compras ainda se demonstra incipiente, com uma Política de Gestão de Riscos já definida na Instituição, porém é um assunto ainda não dominado, não estando incorporado e amplamente utilizado em todas as unidades que demandam contratações. Podem-se extrair os seguintes trechos a serem destacados:

- Eles não são estruturados, esse mapeamento de risco. Ele vai acontecendo à medida que a gente vai construindo o processo de compra. **(E.9)**

- Mas, assim, especificamente um mapa de risco para o processo a gente não faz que eu saiba a gente não, eu não faço, ao menos que o (nome do servidor) faça se isso for algo obrigatório do processo. **(E.5)**
- Não, não fizemos um mapeamento de riscos nesse sentido. **(E.3)**
- Esse é um ponto muito importante que você tá trazendo, que é justamente uma das sugestões da auditoria em relação a nós, que nós não temos esse mapeamento de riscos completo. **(E.4)**
- Mas tem alguns assim que carecem de mais profundidade metodológica na parte de risco, carecem de mais, digamos assim, evidência do impacto, da consequência, das prováveis causas. **(E.8)**
- Mapeamento de riscos ainda é bastante incipiente, ele é muito subjetivo para a gente ainda, sabe, porque muitas dessas questões envolveria uma articulação maior com a Administração Superior. **(E.11)**
- A gente tem uma política de gestão de riscos de forma geral, então ela já tem todo um procedimento de análise, não é apenas para o caso de compras, ela é uma política institucional para muitos aspectos, mas na compra, no pedido é obrigatório ter um formulário de análise do risco, o qual é revisado conforme a metodologia e conforme a orientação. **(E.2)**

Como evidência do esforço institucional na implantação da Gestão de Riscos, seja por força de normativas externas ou na tentativa de melhoria das contratações, os relatos abaixo demonstram os esforços e as tentativas de aplicação desta metodologia:

- No processo, assim, nesse fluxo, não. Depois, quando a gente vai elaborar o Projeto Básico, que aí a gente faz um risco do contrato como um todo [...] e isso vai para o contrato e ele está ciente disso lá na hora de assinar o contrato. **(E.12)**
- Agora, posto isso, com relação ao quanto a gente, à qualidade da nossa análise dos riscos, eu acredito que isso tem muito a ver com nível de experiência que os atores que trabalham naquele setor relacionados àquela aquisição ou contratação, tem de experiência para poder conhecer esses riscos, analisar e mitigar. **(E.13)**
- Então, assim, a gente faz uma análise daqueles que estão atuando no processo disso, mas talvez passa em algumas mensurações subjetivas na nossa equipe, que são essas que a gente trouxe, que são impactos muito maiores à missão institucional. **(E.1)**
- A questão do gerenciamento de riscos para gente é uma coisa relativamente nova, que vem de um ou dois anos para cá, e a gente tem alguns outros setores que demandam muito mais de nós a questão do gerenciamento de risco do que a área de compras, porque a gente compra pouco. Então confesso que não é um campo que a gente despendeu muito cuidado, muita atenção. Acho que a gente precisa melhorar nisso, avançar nisso. **(E.6)**
- Os riscos a gente trata não exclusivamente para obras, mas para toda a Universidade dentro dessa política de riscos. **(E.7)**

No questionário aplicado, verifica-se que os servidores da CCCL, nas perguntas sobre gestão de riscos, entendem que a distribuição dos riscos nos processos administrativos estão: bem alocados (61,5%), parcialmente bem alocados (23,1%), estão mal alocados (7,7%) ou não estão alocados (7,7%).

Embora haja tal entendimento da maioria de que os riscos estejam bem alocados, na pergunta que questiona se o Mapa de Riscos contempla todos os principais riscos de uma compra, 30,8% discordam parcialmente, 23,1% discordam totalmente, 15,4% não concordam nem discordam, 15,4% concordam parcialmente e 15,4% concordam plenamente.

Na análise processual, verifica-se que os processos possuem o documento denominado “Matriz de Gerenciamento de Riscos”, porém não está evidenciado sua aplicação prática, além do seu desdobramento e acompanhamento durante o processo. Sturmer (2022, p. 121) corrobora que a institucionalização da gestão de riscos “não é sugerida apenas para cumprir os requisitos formais para a realização de uma compra pública ou para melhoria dos índices de governança; ela representa uma oportunidade de aperfeiçoar os processos das compras como estratégia para atingir um objetivo”.

4.1.1.12 Controle: Atuação da Auditoria

A atuação da Auditoria Interna, como linha de defesa, pode-se apresentar em diferentes formatos, sendo que, dentre os mais “frequentes e importantes estão auditoria de conformidade, auditoria de desempenho, auditoria das demonstrações contábeis, auditorias do controle interno do sistema financeiro, serviços de consultoria e assistência e auditoria de fraudes” (CHACÓN, 2015, p. 132). Com base nas entrevistas, é possível identificar divergentes percepções dos gestores sobre a atuação da auditoria interna.

Na primeira questão, parte dos gestores entendem que a auditoria atua, majoritariamente, na análise do fluxo processual e eventuais erros e omissões na conformidade, sendo pouco citada nas questões de análise de objetivos atingidos e qualidade das contratações, conforme excertos abaixo:

- Eu imagino que auditoria sempre tá muito preocupada com a parte financeira, mas como a nossa parte financeira é muito humilde, digamos assim, eles pegaram mais essa questão dos procedimentos. **(E.4)**
- Eu acho que principalmente na questão de apropriação indébita. Se alguém ganhou alguma coisa com aquela contratação e eu acho que é pouco visado o interesse institucional, se realmente a instituição foi beneficiada com aquela compra ou não. **(E.1)**
- Então a visão dela, [...], muitos deles não estavam com a prestação de contas realizadas, mas o acompanhamento de toda a logística até o repasse do recurso que eles fizeram uma auditoria nesses documentos, foi bastante rígida, no sentido de trazer para a gente até algumas sugestões, esclarecimentos. **(E.10)**
- É, mas contudo esse controle é forte realmente, é no sentido de documentação mesmo, de ter tudo aquilo muito organizado [...]. Esse controle é bem rígido. **(E.10)**
- Eu já vi auditoria [...] checando fraude, possível fraude, por exemplo, em bolsas, pagamento de bolsas. Já vi a auditoria checando a questão de alinhamento a objetivos, vi a auditoria cobrando coisas relativas à gestão de riscos, a gestão da integridade. Já falei do alinhamento ao planejamento, alinhamento ao PDI, objetivos estratégicos. **(E.8)**
- Assim, sempre foi muito de caráter corretivo, assim, nada de caráter punitivo, sempre foi de maneira orientativa as nossas auditorias. **(E.12)**
- Acho que controle legal e processual, no fim das contas. Se a gente fez tudo, se está dentro do prazo de renovação do contrato, se a gente seguiu todas as normas, se a gente seguiu a minuta da AGU, se está dentro da Lei. **(E.13)**
- Eu acho que o foco ainda é nos protocolos, se tem todos os documentos, e na qualidade desses documentos [...] Elementos como eficácia ou qualidade da compra, eu acho que eles

ainda não adentraram nesse aspecto, embora quando uma contratação se apresente notoriamente ineficaz, eles fazem um apontamento. **(E.14)**

- Eu respondi muitos processos de auditoria com relação a fraudes [...] Se tinha o risco de uma bolsa duplicada, ou uma bolsa paga para um aluno que não esteja mais estudando, por exemplo [...] enfim, e em todos o objetivo primeiro era fraude. **(E.3)**

Segundo Seeuws (2014) *apud* Sousa e Costa (2019), a atuação da auditoria pode ser enquadrada em avaliação ou consultoria, sendo que a avaliação refere-se à emitir opinião, conclusão ou os dois, enquanto que a consultoria é uma forma de melhorar a organização por meio de recomendações. Pela visão de parte dos gestores, a auditoria desempenha um papel educativo e de orientação, também preventivo, para resguardar a ação destes agentes, conforme trechos abaixo:

- Me parece que no último ano, especialmente, por todas as auditorias que eu participei, nos últimos anos a equipe era chamada onde a auditoria explicava processos, explicava como fazer, os erros que tinha tido, como melhorar, aí eu gostei bastante, gostei muito, para mim foi bem legal. **(E.3)**

- Eu acho que a auditoria, primeiramente eu vejo como uma ferramenta de auxílio na gestão, na tomada de decisão e no acompanhamento, inclusive tem discussões anteriores com a própria CGU e se consolidou essa compreensão que a auditoria é uma ferramenta que apoia a tomada de decisão e ajuda na gestão transparente, na governança, no exercício de integridade da gestão. Então deste ponto de vista, eu vejo que a auditoria tem se focado, pelo que eu lembro dos relatórios, mais em questões de procedimentos, de atendimento de normas e principalmente de eficácia, de eficiência do processo. **(E.2)**

- Eu acho que sim. Inclusive teve situações em que eu recorria à auditoria para tirar dúvida de alguma coisa que a gente ia fazer. **(E.6)**

- Eu acredito que sim. Eu acho que todo o relatório de auditoria, de certa forma, ele é uma ferramenta para melhora dos fluxos. Então ele vai te dar ali como se fosse um trabalho de um parecer de assessor, de assessoria, para uma revisão de um fluxo, para uma reorientação de um fluxo. Na prática, me parece que a gente não usa auditoria assim como uma assessoria direta. **(E.7)**

- Foi muito importante para nós isso eu devo elogiar também o trabalho da auditoria, porque nós passamos por uma auditoria em novembro, dezembro do ano passado que nos sinalizou alguns elementos que nós devemos melhorar, recomendações ainda que, aí sim, eu posso colocar um tema importante que eu acho que diz respeito ao todo da Universidade. **(E.4)**

- A própria auditoria em si, para nós, é uma ferramenta fundamental, que este olhar externo, autônomo, quer dizer externo a nós como gestão, mas interno à Universidade, é autônomo e por sinal muito bem feito, o relatório deles é ótimo, escrita, conclusão, bem objetivo, então essa é minha leitura. **(E.2)**

Por outro lado, há uma certa percepção de que a atuação não está tão focada na questão preventiva e orientativa ou, às vezes, demonstrou-se de difícil acesso para estes gestores, conforme citações abaixo:

- Uma questão que eu sempre falo e que a Auditoria fala “ah, a Auditoria está aqui para vocês consultarem”. Não existe isso. **(E.3)**

- É que, às vezes, me parece que é uma coisa que reclamo muito, me parece que a Auditoria poderia ser preventiva, para mim é para isso que ela existe, mas me parece que está mais aí para te punir do que para prevenir. **(E.3)**

- Eu acho que eles poderiam apontar caminhos de maneira mais explícita [...] Então eles apontam um problema mas não apontam muito bem, a meu juízo, a solução para esse problema. **(E.4)**
- Eu sinto falta da auditoria que eles deveriam atuar como parceiros na resolução das questões apontadas, sabe[...] por exemplo, do nosso processo são questões que a gente também enxergava como deficiências mas que a gente internamente tem poucas ferramentas para atuar naquilo, falta de orçamento, falta de espaço físico próprio, então tipo eu acredito que a auditoria ela tem que atuar em conjunto, justamente por ser um órgão interno de controle, de solucionar, de apontar soluções. **(E.1)**
- Quando a gente fala de governança, me parece que é importante manter separado algumas coisas, nós como gestão e os órgãos de controle, quais sejam, novamente a auditoria, corregedoria, comissão de ética, é importante sempre manter essa separação, essa autonomia, o que não quer dizer que a gente não trabalhe em conjunto. Hoje eu acho que a auditoria está fazendo esse papel, ela aponta para nós, com total autonomia, processos específicos. **(E.2)**
- Eu não sei exatamente como é que é isso na auditoria, se eles têm que ter esse distanciamento, mas eu acho que seria rico assim, se a gente pudesse contar com eles de forma preventiva. **(E.9)**
- Nós solicitamos a Auditoria para entender como melhorar os editais na época, mas a Auditoria “olha, nossa função é fiscalizar”, então ela colocou “olha, existe essa recomendação”, enviou alguns documentos para nos respaldar. **(E.10)**
- Então eu tenho dúvidas se a auditoria se manifestaria [...] porque eles muitas vezes se colocam fora da Instituição e não na Instituição, e se colocam, muitas vezes, como um órgão extra-universidade, e só são acionados por outras instâncias e não pela gente. **(E.11)**
- E se a gente tivesse uma abertura dessa com auditoria interna, de caráter mais orientativo, eu acho que isso daí daria muito segurança para todo mundo. Acho que seria um ponto que a gente ganharia dentro de uma gestão, ter uma auditoria que pudesse atuar de maneira orientativa. **(E.12)**
- Eu acho que tem que avançar muito nesse sentido, acho que o órgão de controle externo, CGU, tem avançado nisso, o TCU tem avançado nisso, mas os auditores internos ainda têm uma dificuldade de avançar nesse sentido. **(E.13)**

Em razão da competência da gestão em receber, analisar, responder e implementar as sugestões de auditoria, o levantamento deste tópico foi restrito à entrevista aos gestores. A análise das possíveis formas de atuação da Auditoria será realizada posteriormente na Seção 4.3.3.

4.1.1.13 Controle: Transparência e Fiscalização

Por fim, o tópico levantado sobre transparência e fiscalização dos processos de compras provocou os gestores a refletirem sobre a percepção dos níveis de transparência atuais, bem como, a forma em que a fiscalização destas compras e contratações são refletidas nos processos. De acordo com Barbosa (2009) *apud* Quintana, Jacques e Macagnan (2013), a transparência não se confunde com a publicidade, pois refere-se a uma concepção mais ampla, com informações confiáveis que subsidiam o controle social pela sociedade, sendo que não se refere apenas à disponibilidade da informação, mas com a verdade do que é transmitido.

Pode-se obter os seguintes fragmentos relevantes das entrevistas sobre a transparência ativa e passiva:

- Bom, a gente tem o painel de indicadores que a gente tem uma série de ferramentas, mas elas são gerais, elas não têm uma questão específica. Eu considero que hoje, principalmente na questão de compras, e partes delicadas como a licitação, elas são completamente transparentes, [...] Então assim, eu acho que se por um lado existem as ferramentas de transparência ativa disponíveis de forma genérica, não há para uma seção específica como no caso de compras. **(E.2)**
- Quanto mais, melhor. Tudo tem que ser transparente, a sociedade tem que ter acesso às decisões, inclusive dos nossos esforços desta gestão foi normatizar o uso dos recursos. **(E.2)**
- A gente como gestor não tem ou não deve ter dificuldade em que as decisões que nós tomamos para investimento em benefício da Universidade sejam transparentes, isso até para uma isonomia, para que qualquer um possa fazer um levantamento ou uma auditoria disso. **(E.2)**
- Eu acho que a gente não pode ter medo do processo da transparência, ele tem que ser o mais aberto possível, respeitando às legislações. Uma questão apenas que eu acho que no caso das compras, contratos e licitações, talvez a gente possa ainda amadurecer [...] que é criar portais com o dado transparente, mas traduzido [...] mostrar esse dado de modo entendível para o leigo, e claro, depois ali quem é mais especialista consegue os acessos daquilo que está na minúcia, das questões mais burocráticas que estão por trás. Mas ter um painel mais simples e direto. **(E.7)**

Por fim, a fiscalização apresentou-se como madura, na visão dos gestores, em razão da especialidade das principais áreas responsáveis pela fiscalização, através de procedimentos mais consolidados. Os principais pontos das entrevistas a serem destacados são os seguintes:

- Eu acho que assim como área de Compras na UNILA tem um período longo aí de existência e de amadurecimento, a área de fiscalização hoje está bem madura assim. O timing de resposta é muito rápido. **(E.14)**
- Eu acho que no aspecto de governança, a fiscalização ainda vai aprender muito, mas em diversos outros aspectos a gente está bastante avançado e amadurecido. É uma área que exige constante atualização. **(E.14)**
- Vamos supor assim 90% dos nossos contratos são de áreas especializadas e os fiscais, portanto, são especializados. [...] Então essa área coordena várias processos e vários, ela é especializada e, basicamente, a principal função dela é cuidar desses contratos. **(E.14)**
- Acho que na UNILA esse não é um ponto que está, por exemplo, com problema ou defasagem, é uma área bastante amadurecida. A gente tem uma forma de designação de fiscal que, na minha visão, atende bem para uma instituição do porte da UNILA. **(E.14)**

Na análise processual, verifica-se que todos os documentos, com exceção dos obrigatoriamente restritos em razão de dados pessoais, estão públicos e acessíveis aos interessados, por meio de processo eletrônico. A análise do nível de transparência atual e o sugerido será realizada posteriormente, na Seção 4.3.3.

4.2 Artefatos de governança identificados na Lei 14.133/21 e legislações vigentes - Objetivo II

Na análise da NLLC, conforme já mencionado, encontram-se os mecanismos para a governança, embora o entendimento de “avanço” com relação à Lei 8.666/93 é relativo e depende da maturidade da organização. Conforme afirma Camarão (2021), não há resposta

certa para a questão de “avanço” ou “mais do mesmo” da NLLC em relação à governança, visto que tal análise deve considerar a forma que cada organização absorverá a essência da normativa, considerando, diretamente, ao seu grau de maturidade.

Busca-se, portanto, neste capítulo, apresentar os artefatos identificados na NLLC para, posteriormente, realizar a comparação com os elementos já identificados nos processos de contratações da UNILA, de forma que seja possível uma análise comparativa dos dados levantados.

4.2.1 Artefatos relacionados ao mecanismo de Liderança

A Lei 14.133/21 cria a figura do agente de contratação, sendo este responsável pelo impulsionamento do processo licitatório, acompanhamento e tomada de decisões. Os trechos abaixo apontam expressamente as atribuições deste ator:

Art. 6º, LX - 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

[...]

Art. 8º A licitação será conduzida por 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.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

Ainda com relação a esse mecanismo, a Lei expressamente enfatiza a necessidade de promover a gestão por competências e observar o princípio da segregação de funções, principalmente em funções mais suscetíveis a riscos, conforme seu Art. 7º:

Art. 6º, VI - autoridade: agente público dotado de poder de decisão;

[...]

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

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

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

III - não sejam 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.

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

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

4.2.2 Artefatos relacionados ao mecanismo de Estratégia

Percebe-se, na leitura da Lei 14.133/21, grande ênfase nas questões de planejamento de compras e alinhamento estratégico das contratações. Verifica-se o destaque a elementos de planejamento, como por exemplo, o ETP, padronização de compras, serviços e obras, a criação do modelo de contrato de eficiência e o PCA.

Ainda, pode-se observar que a Lei inovou ao permitir a prorrogação da ARP, anteriormente limitada a 1 (um) ano, agora podendo ser prorrogada por mais 1 (um) ano, desde que demonstrada a vantajosidade para a Administração. Ainda permitiu que contratos de serviços e fornecimentos contínuos pudessem ser formalizados por até 5 (cinco) anos, e prorrogados até o limite de 10 (dez) anos, podendo, ainda que os contratados sejam remunerados com base em remuneração variável, com base nas métricas e requisitos definidos no Edital e no contrato.

Os Artigos identificados como diretamente relacionados ao mecanismo de Estratégia são os seguintes:

Art. 6º, XX - estudo técnico preliminar: 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;

[...]

Art. 6º, LI - 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;

Art. 6º, LIII - contrato de eficiência: contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada;

[..]

Art. 11, IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

[...]

Art. 12, VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual [...]

[...]

Art. 18, XI, § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação [...]

[...]

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

[...]

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

[...]

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos [...]

[...]

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.

[...]

Art. 144. 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.

§ 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

§ 2º A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação.

4.2.3 Artefatos relacionados ao mecanismo de Controle

Da mesma forma que o planejamento, os controles ganharam ênfase na NLLC, sendo objeto de ampla quantidade de artigos. O gerenciamento de riscos torna-se instrumento essencial para o gestor, sendo enfatizado e amplamente conceituado na Lei. Alguns pontos devem ser destacados:

Art. 6º, XXVII - matriz de 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 prolação 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;

[...]

Art. 18, X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

[...]

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

[...]

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

Com relação à atuação do controle interno, verifica-se uma preocupação do legislador para que o Agente de Contratação tenha acesso ao assessoramento jurídico e controle interno para o desempenho de suas funções, conforme Artigos abaixo:

Art. 8º, § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

[...]

Art. 25, § 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato [...]

[...]

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.

§ 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.

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

A transparência, visando um maior controle social, também foi tópico de atenção do legislador e apresenta-se, principalmente, nos artigos relacionados abaixo:

Art. 25, § 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

[...]

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

[...]

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Verifica-se que a criação do PNCP torna-se uma ferramenta-chave no quesito transparência, visto que todos os elementos da contratação são apresentados de forma centralizada em portal único.

4.2.4 Redução e apresentação dos dados

Carvalho, Almeida e Arenas (2022, p. 23721) enfatizam que um modelo de “compras públicas estruturado dentro dos parâmetros que privilegiem os aspectos de governança permite vislumbrar resultados mais alinhados ao interesse público”, de forma que tal modelo possibilita “delinear o campo de atuação da administração pública, focando em resultados eficientes e eficazes”. Após levantamento dos dados obtidos na pesquisa, pode-se resumir os elementos relacionados à governança no Quadro 8:

Quadro 8: Resumo dos artefatos identificados na Lei 14.133/21

MECANISMO	BASE LEGAL
LIDERANÇA	<p>Liderança: Autonomia, delegação e responsabilidade para tomada de decisões</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lei 14.133/21: Art. 6º, LX: Agente de Contratação; <p>Liderança: Segregação de Funções Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 7º: Gestão por Competências; - Art. 7º, § 1º: Segregação de funções
ESTRATÉGIA	<p>Estratégia: Alinhamento Estratégico Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 11, Parágrafo Único: Alinhamento ao Planejamento Estratégico; - Art. 12, VII: Alinhamento do PCA ao planejamento; - Art. 18: Fase preparatória alinhada ao planejamento; <p>Estratégia: Planejamento de Compras Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 6º, XX: Estudo Técnico Preliminar; - Art. 6º, LI: Catálogo Eletrônico de Padronização; - Art. 6º, LIII: Contrato de Eficiência; - Art. 12, VII: DFD e PCA; - Art. 18, XI, § 1º: Elementos do ETP; - Art. 40: Planejamento da demanda; - Art. 84: Possibilidade de prorrogação da ARP; - Art. 106: Possibilidade de firmar contratos por até 5 (cinco) anos no caso serviços e fornecimento contínuos; - Art. 107: Possibilidade de prorrogação contratual até 10 (dez) anos; - Art. 108: Possibilidade de firmar contrato por até 10 (dez) anos; <p>Estratégia: Compras Compartilhadas, Conjuntas e Sustentabilidade Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 11, IV: Princípio do desenvolvimento nacional sustentável; - Art. 144: Remuneração variável em razão do desempenho do contratado;
CONTROLE	Controle: Controles Processuais

	<p>Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 11, Parágrafo Único: Controle interno; - Art. 53: Controle prévio de legalidade por órgão de assessoramento jurídico; - Art. 169: Controles preventivos; <p>Controle: Gestão de Riscos</p> <p>Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 6º, XXVII; - Art. 18, X: Implementação da GR; - Art. 22: Matriz de alocação de Riscos; - Art. 25, § 4º: Programa de integridade para obras de grande vulto; - Art. 103: Matriz de alocação de riscos nos contratos; - Art. 169: Gestão de Riscos e linhas de defesas; <p>Controle: Atuação da Auditoria</p> <p>Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 8º, § 3º: Atuação do controle interno; - Art. 117, § 3º: Assessoria do controle interno; - Art. 169: Gestão de Riscos e linhas de defesas; - Art. 170, § 4º: Representação junto ao controle interno; <p>Controle: Transparência e Fiscalização</p> <p>Lei 14.133/21:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 25, § 3º: Transparência dos documentos da contratação; - Art. 54: Publicação do Edital no PNCP; - Art. 54, § 1º: Publicação no DOU; - Art. 174: Criação do PNCP.
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Camarão (2022) afirma que a NLLC contém avanços, mas ressalta que o salto evolutivo de efetividade das contratações somente será possível se houver comprometimento e intenção precípua na implementação dos novos regramentos e paradigmas, sendo o momento atual de transição é excelente oportunidade para adoção e amadurecimento dessas medidas, mesmo quando, pela própria Lei, estão desobrigadas de seguir tais regramentos.

4.3 Análise de alinhamento entre a estrutura de governança e processos atuais com a Lei 14.133/21 - Objetivo III

Neste tópico busca-se traçar um panorama dos dados obtidos na pesquisa, de forma que a análise combinada seja fundamentada nas evidências apresentadas nos processos internos e nas normativas internas e externas, comparados à NLLC.

A Portaria Seges 8.678/2021, em seu Art. 6º, conforme já apresentado no item 2.3.3, apresenta os instrumentos de governança nas contratações públicas, que devem estar alinhados entre si. Para a análise de alinhamento entre a estrutura atual e a NLLC, serão considerados os instrumentos citados na referida Portaria combinados com as **práticas** de

governança previstas no Referencial Básico de Governança do TCU (2020), de forma que as informações sejam trianguladas e possibilitem a compreensão do contexto.

Assim, para a análise, foram verificadas as Práticas de Governança presentes na Instituição. Devido à extensão do tema e complexidade envolvida numa análise completa, este tópico buscou trabalhar apenas nas principais questões que, segundo o autor, precisam ser observadas, melhoradas ou implantadas, não considerando, portanto, as ações referentes às práticas já implantadas e adequadas minimamente para os aspectos esperados de governança pública de contratações.

Para esquematizar a relação entre os mecanismos e as práticas de governança, apresenta-se a Figura 2:

Figura 2: Relação entre Mecanismos e Práticas de Governança



Fonte: Referencial Básico de Governança do TCU

Importante destacar que o TCU (2020) enfatiza que a implementação de todas as práticas depende do tamanho e maturidade das organizações, sendo que algumas poderão ter dificuldades em implantar todas as práticas, enquanto outras poderão identificar a necessidade de desenvolver práticas adicionais, em razão de suas características institucionais, exigências legais, riscos ou pelos resultados pretendidos.

A análise das práticas será dividida nos três mecanismos citados, sendo que no último subitem será apresentada uma análise das práticas que não se enquadram especificamente nas descritas acima, porém merecem destaque devido à sua importância.

4.3.1 Análise das práticas do mecanismo de Liderança

Após análise do resultado da coleta de dados, em comparação com os artefatos presentes na NLLC, verifica-se que, de fato, existe grande autonomia dos gestores de linha inferior à Reitoria para tomada de decisões de compras, visto que os processos não necessitam de autorização expressa da Reitoria para a tomada de decisão.

Verifica-se, também, presente a figura da “autoridade competente”, na figura do Pró-Reitor, na assinatura dos documentos finalizados para publicação dos instrumentos convocatórios, observando-se também uma subdelegação de competências ao Coordenador da CCCL para homologação dos certames licitatórios.

Com relação à figura do agente de contratação, no processo analisado sob o nº 23422.00xxxx/2023-xx, sendo já instruído pela Lei 14.133/21, não se verificou a indicação do agente responsável pelo impulsionamento do processo desde sua abertura, sendo que houve juntada da Portaria nº 28, de 27 de abril de 2023, que designa os Pregoeiros e a Equipe de Apoio para a licitação. Segundo Torres (2021, p. 104), “parece evidente que a função do pregoeiro inspirou a criação da função de agente de contratação”, porém, aparentemente o legislador buscou transformar essa figura em algo com maior amplitude de atuação, não se limitando, apenas, à condução da sessão da licitação.

Por meio da legislação vigente, verifica-se que o agente de contratação (pregoeiro, quando realizado o pregão), é figura central e fundamental no andamento e acompanhamento do processo de contratação, sendo, inclusive, responsável pelo seu impulsionamento. Além das atribuições já previstas na NLLC, o Decreto Nº 11.246, de 27 de outubro de 2022 regulamenta a atuação deste agente, destacando-se as competências, conforme abaixo:

Art. 14. Caberá ao agente de contratação, em especial:

I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, **dar impulso ao procedimento, inclusive por meio de demandas às áreas das unidades de contratações, descentralizadas ou não, para fins de saneamento da fase preparatória**, caso necessário;

II - acompanhar os trâmites da licitação e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação de que trata o inciso III do caput do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, seja cumprido, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação; e

III - conduzir e coordenar a sessão pública da licitação e promover as seguintes ações:

[...]

§ 1º O agente de contratação será auxiliado, na fase externa, por equipe de apoio, de que trata o art. 4º, e responderá individualmente pelos atos que praticar, exceto quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º **A atuação do agente de contratação na fase preparatória deverá ater-se ao acompanhamento e às eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual.**

§ 3º **Na hipótese prevista no § 2º, o agente de contratações estará desobrigado da elaboração de estudos preliminares, de projetos e de anteprojetos, de termos de referência, de pesquisas de preço e, preferencialmente, de minutas de editais.**

§ 4º Para fins do acompanhamento de que trata o inciso II do caput, o setor de contratações enviará ao agente de contratação o relatório de riscos de que trata o art. 19 do Decreto nº 10.947, de 2022, **com atribuição ao agente de impulsionar os processos constantes do plano de contratações anual com elevado risco de não efetivação da contratação até o término do exercício.**

§ 5º Observado o disposto no art. 10 deste Decreto, o agente de contratação poderá delegar as competências de que tratam os incisos I e II do caput, desde que seja devidamente justificado e que não incidam as vedações previstas no art. 13 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 6º **O não atendimento das diligências do agente de contratação por outros setores do órgão ou da entidade ensejará motivação formal, a ser juntada aos autos do processo.**

§ 7º As diligências de que trata o § 6º observarão as normas internas do órgão ou da entidade, inclusive quanto ao fluxo procedimental. *(grifo nosso)*.

Por meio das competências descritas no supracitado Decreto, verifica-se o dever do agente de contratação (ou pregoeiro) em promover o impulsionamento do processo, desde a fase preparatória, limitando-se, na fase preparatória, ao acompanhamento e às eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual (Art. 14, § 2º). O agente também não elaborará os estudos preliminares, projetos, TR, pesquisa de preços e, quando possível, a minuta do Edital, em consonância com o princípio da segregação de funções preconizada na própria Lei.

Portanto, após análise do Decreto 11.246/2022, entende-se que o agente de contratação deve ser nomeado no início do processo, no momento da autuação do processo pela área de Compras, devendo ser formalmente notificado sobre sua obrigatoriedade de atuação sobre aquela contratação.

Outro ponto que merece destaque no supracitado processo é a assinatura do ETP, Pesquisa de Preços e TR por apenas um servidor e a chefia máxima da unidade demandante. Embora não se localizou obrigação expressa para designação de Equipe de Planejamento da Contratação - EPC para aquisição de bens, verifica-se que a IN SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, que dispõe sobre as contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, em seu Art. 9º que:

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

- I - instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;**
- II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação; e
- III - elaboração do Termo de Referência.

§ 1º Salvo nas situações tratadas no § 1º do art. 1º desta Instrução Normativa, é **obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação**, inclusive nos casos de:

- I - inexigibilidade;
- II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;
- III - formação de Ata de Registro de Preços;
- IV - adesão à Ata de Registro de Preços;
- V - contratações com uso de verbas de organismos nacionais ou internacionais; ou
- VI - contratação de empresas públicas de TIC.

[...]

§ 4º A Equipe de Planejamento da Contratação deverá realizar todas as atividades das etapas de Planejamento da Contratação e acompanhar a fase de Seleção do Fornecedor quando solicitado pelas áreas responsáveis.

Além disso, a Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, cuja aplicação na NLLC foi autorizada pela IN SEGES/ME nº 98 de 26 de dezembro de 2022, em seu Art. 21 e 22 preveem que:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a **indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco** e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, **a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.**

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados. *(grifo nosso)*.

Verifica-se que em ambas normativas há previsão de dispensar ou facultar a designação da EPC quando o limite da contratação não ultrapassar o valor máximo da dispensa de licitação (enquadramento de menor valor).

No processo administrativo analisado, o valor da aquisição para Registro de Preços totaliza o montante de R\$817.797,32 (oitocentos e dezessete mil, setecentos e noventa e sete

reais com trinta e dois centavos). Embora a aquisição não se enquadre como solução de TIC ou serviços, cuja nomeação de EPC seria obrigatória, para fins de estruturação da cadeia de responsabilização dentro de uma contratação pública, verifica-se que apenas 1 (um) servidor e a chefia máxima da unidade, cuja competência desta atribui-se, majoritariamente, às aprovações das contratações, seriam questionados em eventuais problemas identificados na compra, o que, aparentemente, não seria razoável. Segundo Amorim (2020):

Os agentes públicos estão sujeitos a três esferas distintas e independentes de responsabilidade – administrativa, civil e penal –, de forma que um mesmo ato pode ser objeto de apuração e responsabilização em qualquer dessas instâncias. No âmbito administrativo, o sancionamento disciplinar dos agentes públicos poderá decorrer da atuação do controle hierárquico (interno) e, ainda, do Tribunal de Contas competente, conforme dispõe o art. 71, inciso VIII, da CRFB. A rigor, é “responsável” pelo ato administrativo o agente público que tem competência decisória determinante para a formação do ato. Se tal ato apresenta vício e acarreta prejuízo, surge a potencialidade de “responsabilização” desse agente cuja atuação foi decisiva para a consecução do ato viciado, a fim de lhe ser imputada determinada sanção de ordem administrativa, civil e/ou penal.

O autor ainda cita que torna-se fundamental a elaboração de uma “matriz de responsabilização”, a fim de que seja possível identificar os responsáveis por eventuais irregularidades, as condutas dos agentes que, de alguma forma, participaram do procedimento, o nexo de causalidade e, ainda, a aferição de culpabilidade dos agentes, com a proposição de sancionamento compatível e proporcional com as circunstâncias do caso concreto (AMORIM, 2020).

Tendo em vista a dificuldade de apenas 1 (um) servidor dominar todas as questões técnicas, legais (a respeito de licitações) e, ainda, atuar como demandante formal do objeto no processo, surge a necessidade de compartilhar a responsabilização dentre diferentes atores. Tal preocupação foi objeto de questionamento aos gestores, sendo que muitas observações (tópico 4.1.1.3) foram no sentido de segregar as funções pelos papéis de demandante, responsável pelas questões administrativas e área técnica. Desta forma, seria razoável e viável a adoção do formato previsto no Art. 2º, inciso IV da IN SGD/ME nº 94/2022:

- IV - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por:
- a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de TIC, indicado pela autoridade competente dessa área;
 - b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área; e
 - c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da solução, indicado pela autoridade competente dessa área;

A IN indica, como boa prática de gestão, que os três atores - integrante técnico, administrativo e requisitante - estejam presentes nos documentos de planejamento, cada qual com sua responsabilidade prevista em regulamento interno, além da chefia máxima da macrounidade demandante, cujo papel é de autoridade competente para autorização da realização da contratação e consequente execução orçamentária sob gestão de sua unidade. Para simplificação de procedimentos, eventualmente, a Administração poderá agregar a figura do integrante técnico e requisitante no caso de objetos menos complexos.

Portanto, para fins de governança interna, tornaria-se razoável a aplicação por analogia das INs supramencionadas, a fim de mitigar os riscos incorporados a apenas 1 (um) servidor tornar-se o único responsável pela elaboração dos documentos de planejamento para contratações de alto valor. A designação de EPC para aquisições, no formato acima previsto, e tornando obrigatória formação de EPC para quaisquer contratações acima dos limites de dispensa por menor valor previstos em Lei, compartilharia a responsabilidade entre os membros, cada qual em sua especialidade. Além disso, entende-se que a figura do Pró-Reitor, Secretário, Diretor de Instituto ou outra autoridade na linha hierárquica imediatamente abaixo do Reitor (estratégica) deve assinar os documentos em conjunto com a EPC, como autorizador da contratação sob responsabilidade de sua macrounidade, visando maior segurança à equipe e ciência formal do processo.

Durante a pesquisa também não foram localizados instrumentos institucionais que dispusessem sobre gestão por competências, fato que poderia auxiliar na definição de perfis adequados à área de contratações. Outra questão apontada no questionário é falta de um plano de capacitações para a área de Compras, sendo que o relato afirma que “não é oferecido muitas capacitações”, e que na respectiva unidade respondente “falta algo específico em folha de pagamento para entender melhor a questão das obrigações trabalhistas, relatórios da folha”, entre outros.

Baseado nas qualificações comportamentais e técnicas do servidor para exercer sua função, a gestão por competências analisa “seus conhecimentos na área e suas habilidades como pessoa para ajudá-lo a ser um profissional de excelência e em suas atitudes para execução diligente de suas funções” (GUIMARAES, ARGENTA, 2023, p.7). O Decreto Nº 9.991 de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, considera o diagnóstico de competências como “a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função” (BRASIL, 2019).

As três dimensões apresentadas por Brandão e Guimarães (2001), de conhecimento, habilidades e atitudes, são interdependentes, visto que para o uso de uma habilidade, presume-se que o indivíduo conheça princípios e técnicas específicos, ao mesmo tempo que a adoção de um comportamento no trabalho exige não apenas conhecimentos, mas também habilidades e atitudes apropriadas (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Embora a gestão por competências seja algo complexo e demanda envolvimento de toda a Universidade, por meio da área de Gestão de Pessoas, entende-se que é possível a gestão atuar de forma imediata na questão de capacitações, por meio do Plano de Capacitações da área de Compras. Anualmente, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Instituição - PDP planeja as ações de capacitações para o exercício subsequente.

Entende-se, portanto, que as demandas individuais de capacitações dos servidores devem ser objeto de análise das chefias, visto a necessidade de aprimoramento e atualização constante, previamente às nomeações para funções específicas. A IN 05/2017 traz em seu Artigo 43 a impossibilidade de recusa do servidor para exercer o papel de gestor ou fiscal de contrato, devendo a gestão, constatada as deficiências e/ou limitações técnicas, providenciar a qualificação necessária:

Art. 43. O encargo de gestor ou fiscal **não pode ser recusado pelo servidor**, por não se tratar de ordem ilegal, **devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas** que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Parágrafo único. Ocorrendo a situação de que trata o caput, observado o § 2º do art. 42, a Administração **deverá providenciar a qualificação** do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida. (*grifo nosso*)

O modo de atuação preventivo para evitar possíveis problemas em designações, seria a definição de capacitação mínima e prévia dos servidores com perfis compatíveis para atuação em determinadas atividades, como agente de contratação, pregoeiro, fiscal de contrato, ordenador de despesas, chefias, entre outros. Adicionalmente, poderia constar, em manual ou outro instrumento equivalente, o código de conduta a ser adotado pelos servidores que atuam em processos de compras, sejam estes servidores da CCCL ou das demais unidades.

Outro ponto fundamental na questão do estabelecimento do modelo de governança é a estrutura hierárquica decisória da Instituição. Para isso, é necessário definir a competência para decisões (e, conseqüentemente, a alocação dos riscos) durante as diversas etapas do processo de contratação. A IN Conjunta MP/CGU 01/2016, em seu Art. 8º, afirma, como princípio do controle interno, que:

Art. 8º Os controles internos da gestão do órgão ou entidade devem ser desenhados e implementados em consonância com os seguintes princípios:

I – aderência à integridade e a valores éticos;

II – competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão;

III – coerência e harmonização da estrutura de competências e responsabilidades dos diversos níveis de gestão do órgão ou entidade;

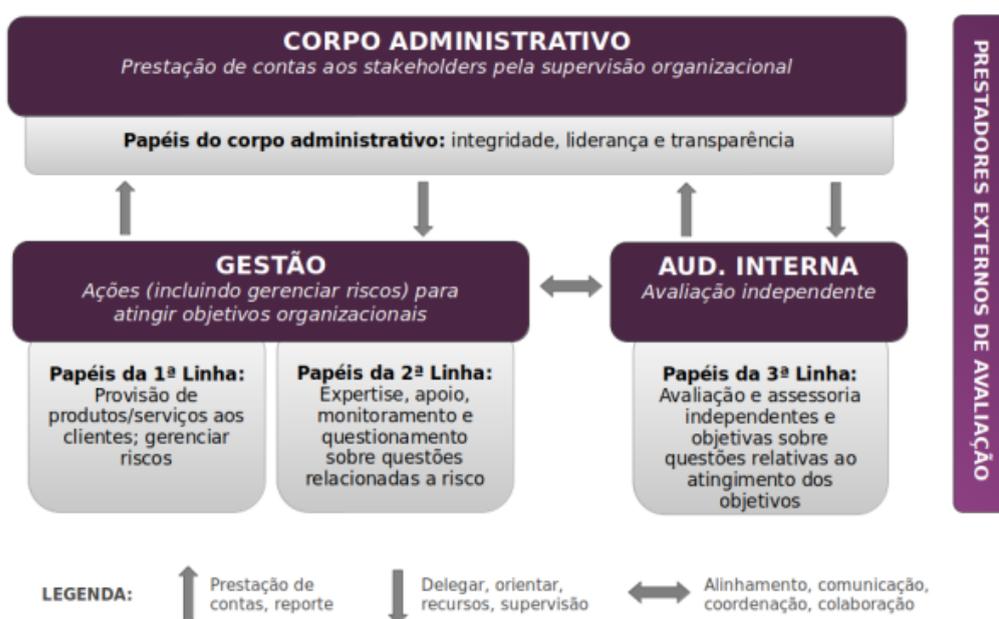
IV – compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização;

V – clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização. (grifo nosso)

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU, 2017) classifica a alta gestão como a instância de maior nível estratégico e decisório do órgão ou entidade, sendo, portanto os responsáveis pela governança, em tomar decisões de nível estratégico, gerenciar riscos e pelos controles internos da gestão. A NLLC classifica “autoridade” como o “agente público dotado de poder de decisão” (BRASIL, 2021).

O Plano de Riscos da UNILA adotou o modelo das três linhas do IIA (2020), sendo que as unidades acadêmicas e administrativas (gestão) enquadram-se na primeira linha, o CGIRC e a Seção de Apoio à Governança compõem a segunda linha e a Auditoria Interna é a responsável pela terceira linha (UNILA, 2022), conforme estrutura demonstrada abaixo:

Figura 3: Linhas de defesa na UNILA



Fonte: Plano de Riscos da UNILA.

Em consonância à classificação de “alta gestão”, em complemento ao esquema utilizado pelo Plano de Riscos, entende-se relevante a classificação da estrutura restante da gestão em nível “tático” e “operacional”, visto os diversos tipos de ações e análise que cada nível hierárquico deve atuar. Tais definições evitam que servidores com responsabilidades mais operacionais, por exemplo, sejam envolvidos em decisões estratégicas ou sejam alocados como responsáveis pelas ações preventivas e de contingência dos riscos, sem ter a competência legalmente definida, incorrendo em riscos pessoais e, também, organizacionais.

Torres (2021) defende que, para delinear as responsabilidades pertinentes a cada agente, é fundamental uma normatização interna sobre o tema, baseando-se na exigência do Art. 169 da Lei 14.133/21 que os integrantes das três linhas de defesa devem adotar providências para a apuração das infrações, observada sempre a segregação de funções a individualização das condutas (ou segregação de responsabilidades). O autor ainda afirma que “esta segregação de responsabilidade não impede a responsabilização quando é evidente a culpa *in eligendo* ou a culpa *in vigilando*” (TORRES, 2021, p. 103).

Além disso, tal classificação pode evitar que decisões superiores influenciem em procedimentos-padrão operacionais, como, por exemplo, a interferência em redução de prazos legais mínimos obrigatórios para condução de processos licitatórios, em que o agente de contratação (ou pregoeiro) responsável pela condução, geralmente, não faz parte da cúpula estratégica. Ou seja, a alçada decisória, bem como, a alocação dos riscos, devem considerar tais enquadramentos hierárquicos visando a proteção da atuação de todos os agentes.

Desta forma, privilegia-se a atuação de cada agente compatível com seu nível de responsabilidade e, conseqüentemente, o gerenciamento do risco conforme sua competência.

Por fim, nas questões relativas à sustentabilidade, Luiz *et al* (2013, p. 55) afirmam que a Responsabilidade Socioambiental “implica na obrigação que um indivíduo ou corporação tem perante a sociedade e o meio ambiente, conseqüente de suas ações que podem ter impacto positivo ou não, dependendo da ação, da intenção e da energia despendida para sua concretização”. Com base nos dados obtidos, verificam-se análises pontuais nos processos de contratação, porém, sem um instrumento norteador como o PLS. Tal documento basilar está em fase de elaboração e deverá auxiliar nas questões relativas a esse tema.

Em paralelo à publicação de um documento norteador relevante, sugere-se que seja avaliada a possibilidade de criação de um comitê para as questões (decisões) sustentáveis relativas às contratações. Uma outra opção é a incorporação dessas competências ao CGIRC, sendo possível, inclusive a adoção de câmaras temáticas dentro do comitê, separando as

funções principais definidas em Decretos e INs externas das funções secundárias, como deliberações sobre contratações sustentáveis.

4.3.2 Análise das práticas do mecanismo de Estratégia

Todas as escolhas que são realizadas, na busca em atender um objetivo, têm seus riscos. As escolhas imputadas aos gestores dificilmente apresentam-se binárias, como certas ou erradas e, por esse motivo, a gestão de riscos pode ser chamada tanto de arte como ciência. Uma vez definida a estratégia, o gerenciamento de riscos mostra-se como ferramenta eficaz para avaliação dos eventos que possam atrapalhar sua estratégia, sendo necessário, portanto, que os riscos sejam levados em conta nas diversas etapas de definição da estratégia (COSO, 2017).

Segundo o COSO (2017), “a estratégia escolhida precisa suportar a missão e a visão da organização”, sendo que o gerenciamento de riscos “envolve tanto entender as implicações da estratégia e a possibilidade de seu eventual desalinhamento, como gerenciar os riscos associados aos objetivos de negócios”.

Com base nos dados levantados, verificou-se que a Matriz de Gerenciamento de Riscos dos processos administrativos analisados identificou, em média, 4 (quatro) riscos, sendo a grande maioria da fase de planejamento da contratação, todos identificados pela EPC. No Plano Institucional de Gestão de Riscos da UNILA, é possível identificar as diferentes categorias de riscos que podem ser identificados nos processos, sendo que tais categorias foram adaptadas do TCU (2018), apresentando-se em riscos estratégicos, operacionais, integridade, imagem, legais, financeiros/orçamentários e ambiente externo.

Observa-se, portanto, que a elaboração de Matriz de Gerenciamento de Riscos apenas pela EPC demonstrou-se insuficiente, devido a sua margem de competência. Exemplificando, torna-se dificultoso para os membros da EPC avaliarem os riscos legais e de integridade inerentes à condução da fase externa de um procedimento licitatório, ao mesmo tempo que o agente de contratação poderia ter dificuldades em identificar os impactos na estratégia institucional da organização, sem estar participando ativamente das deliberações e direcionamentos da alta gestão.

A IN 05/2017 traz em seu Art. 26 os momentos do processo que o mapa de riscos deverá ser avaliado e atualizado:

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.
§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

- I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;
- II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e
- IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Tal necessidade de atualização é resultado do desenvolvimento das etapas obrigatórias durante a instrução processual. Embora a supracitada IN aplica-se exclusivamente a serviços, por analogia, pode-se aplicar a mesma regra para as demais contratações, visto a necessidade de melhoria da governança, o qual este estudo procura atingir.

Por esse motivo, entende-se necessário que a listagem dos riscos identificados seja atualizada durante o decorrer do processo de contratação, no modelo da IN 05/2017, por diferentes atores, sendo relevante que tal matriz identifique também a categoria, conforme demonstrado no Plano de Gestão de Riscos da UNILA, cabendo à EPC, por exemplo, a identificação dos riscos relacionados ao planejamento da contratação (solução escolhida, economicidade, custo de oportunidade), à área de Compras a identificação dos riscos inerentes à condução da fase externa do processo (riscos de recursos de fornecedores, impugnações, legais), enquanto a alta gestão avalie os riscos que possam ocorrer nas questões macro da contratação, como, por exemplo, a imagem institucional perante a sociedade na aquisição de equipamentos ou obras de grande vulto ou de utilidade duvidosa.

Tal obrigatoriedade poderá abranger todas as contratações, exceto as que forem dispensadas de tal análise, conforme regulamento interno a ser editado, podendo ser utilizado como parâmetro, por exemplo, o valor da dispensa de licitação para menor valor.

Da mesma forma, entende-se necessário que as instâncias superiores (alta gestão e CGIRC) tenham ciência formal no processo sobre os riscos considerados elevados, ou seja, com maior potencial de influenciar nos objetivos da Instituição, pois, segundo o COSO (2007), o gerenciamento de riscos requer uma análise por meio de um portfólio de riscos, atividade que requer a atuação de diferentes responsáveis, sendo que, com uma visão combinada de todos os riscos da organização, a alta administração poderá analisar se a carteira de riscos é compatível com o apetite ao risco definido pela organização. Além disso, embora um determinado risco numa subunidade possa estar dentro do tolerado, o conjunto dos riscos pode exceder o limite pré-definido de apetite a risco, ou seja, tais riscos inter-relacionados devem ser identificados e analisados em conjunto.

Entende-se, portanto, que a gestão de riscos de compras ainda encontra-se em processo de aprendizado e maturação, não sendo incorporado efetivamente para questões estratégias de compras, pelo menos formalmente.

Outra ferramenta de controle identificada durante o levantamento de dados, e amplamente utilizada nos processos, é o check-list. Verifica-se que os processos, em geral, utilizam as bases do modelo da Advocacia Geral da União - AGU, sendo que muitos foram incrementados e adequados conforme a necessidade da contratação.

Para fins de melhoria contínua e atuação preventiva da Auditoria e do CGIRC, que segundo Rocha (2013) *apud* Moreira, Dias e Souza (2017), a fiscalização preventiva, concomitante e subsequente é responsabilidade inerente ao controle interno e busca impedir erros involuntários, desperdícios e atos que comprometam a gestão; tais instrumentos internos poderiam passar por uma espécie de validação dessas instâncias de controle, a fim de evitar exigências demasiadas ou verificar se há análise do cumprimento efetivo das etapas indispensáveis do processo. Por meio de uma análise geral e prévia, sem ser um caso concreto específico, tais instâncias estariam atuando preventivamente e auxiliando a gestão na correta condução do processo, sendo, inclusive, um meio de antecipar as questões que serão observadas em futuras auditorias ou relatórios técnicos para o comitê.

Com relação à formulação da estratégia, conforme dados obtidos na pesquisa, o PDI foi amplamente citado pelos gestores como ferramenta norteadora das ações, por meio dos objetivos e metas nele estipulados. Entretanto, algumas falas remetem a problemas nestes objetivos, sendo relatados como muito amplos, abstratos ou sem metas bem definidas.

A UNILA é uma instituição relativamente nova, portanto, entende-se que seu planejamento ainda esteja em processo de amadurecimento, tanto na questão de elucidação dos objetivos para atingimento da visão institucional quanto na utilização das ferramentas (softwares, metodologias etc.) na elaboração dos documentos de planejamento.

Como sugestão de alinhamento e adequação do planejamento com as expectativas da gestão, por analogia, pode-se utilizar a metodologia adotada para elaboração do Plano Plurianual - PPA, previsto no Art. 35, § 2º da Constituição Federal:

Art. 35, § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente,

Ou seja, partindo da mesma dinâmica, os PDIs seriam elaborados no primeiro ano de gestão do Reitorado, sendo que neste primeiro ano a gestão estaria submetida ao PDI anterior. A norma interna deverá prever, portanto, o prazo de vigência do PDI em 4 (quatro) anos, com

uma única possibilidade de prorrogação por igual período, no caso dos objetivos e metas ainda não estarem em estágio satisfatório.

Além disso, o documento poderá prever objetivos e metas claras nas questões das contratações, incluindo questões sustentáveis, como o caderno técnico do PLS, cujos instrumentos servirão de base para a elaboração do PCA, ETP e TR/PB pelas unidades. Desta forma, haveria direcionamento formal de diretrizes para observâncias das áreas demandantes em seus planejamentos setoriais. Com isso, fecharia o encadeamento estratégico da Instituição, alinhado às “diretrizes tecidas pela Estratégia Federal de Desenvolvimento e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030” (BRASIL, 2023), disponível no Plano Diretor de Logística Sustentável do MGI:

Figura 4: Encadeamento dos ODS e EFD Brasil com as compras públicas



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>

Por fim, no mecanismo de estratégia, entende-se que os indicadores são peças fundamentais para análise da evolução dos pontos essenciais do PDI, PLS e demais ferramentas de gestão relacionadas às compras, visto que possibilitam a avaliação de desempenho dos fatores avaliados. O monitoramento, ou seja, o uso de indicadores, possibilitam a observação do desempenho de cada processo, bem como da organização como um todo, ajudando a identificar onde e em que lugar o gestor deve focar sua energia, visando garantir o fluxo para atingir o valor que se pretende entregar (FERNANDES, 2004).

Os 2 (dois) indicadores de compras encaminhados pela gestão, (IMR de contratos e número de itens desertos/cancelados) para a área de planejamento estratégico, conforme informação obtida em entrevista, certamente possibilitam avançar na filosofia de melhoria

contínua, em razão do desempenho pregresso do contratado ser avaliado e possibilitar o aprimoramento das contratações seguintes, por meio de ajustes nos instrumentos de planejamento. Utilizando-se, por exemplo, o IMR para tal análise, a EPC pode verificar os principais pontos que causaram baixo índice de resultado no contrato anterior e atentar-se para a correção do problema.

Sugere-se, portanto, que os dados necessários para tais indicadores sejam tabulados e transformados em informação estratégica, a fim de subsidiar as futuras EPCs e gestores de contrato na busca pela melhoria contínua das contratações.

4.3.3 Análise das práticas do mecanismo de Controle

O terceiro mecanismo, de controle, está diretamente relacionado à transparência ativa e passiva dos processos de contratações. Verifica-se que existe certo nível de transparência nos processos quando é possível acessá-los em perfil público do sistema de gestão da UNILA, sem necessidade de login e senha, e com todos os documentos abertos, salvo os que possuem informações de caráter restrito ou sigiloso. O Decreto Nº 7.724 de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em seu Art. 7º, § 3º dispõe que os documentos relacionados às licitações, tais como, editais, anexos, resultados, contratos e notas de empenho emitidas devem ser divulgadas no sítio eletrônico da entidade:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, **independente de requerimento**, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.
 § 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

[...]

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

[...]

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; *(grifo nosso)*

Entretanto, quando se trata de transparência ativa, torna-se relevante a “tradução” destes dados e informações para o efetivo controle social, visto que muitos conceitos são complexos e a dinâmica processual por vezes pode dificultar a análise de terceiros. Tal fato demonstra-se visível quando um processo de contratação resulta em diversos outros processos acessórios como, por exemplo, uma licitação de vários itens, com vários fornecedores vencedores, em que cada fornecedor gera um novo processo distinto de gestão de ARP e,

posteriormente, cada pedido de fornecimento da ata pode gerar um contrato, cujo contrato é gerido por outro processo específico. Se houver sanções durante a execução processual, também são realizadas mediante processo apartado.

Sobre este assunto, o supracitado Decreto 7.724/2012 dispõe, em seu Art. 8º que:

Art. 8º Os sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, **atenderão aos seguintes requisitos**, entre outros:

I - conter formulário para pedido de acesso à informação;

II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. *(grifo nosso)*

Além disso, é comum que o valor estimado de uma contratação seja reduzido durante a licitação, sendo que o valor real empenhado difere do valor lançado no Edital. Posteriormente, cada emissão de empenho pode ser anulada, reemitida, anulada parcialmente ou anulada totalmente por diversas razões, sendo que tais ações geram uma grande quantidade de documentos técnicos que dificultam a compreensão do gasto efetivamente despendido.

Portanto, conforme citado em entrevistas, torna-se essencial a criação de uma página que “traduza” todas essas informações em conceitos e números simplificados, por meio de uma espécie de painel de compras. Nesse painel, quaisquer usuários, desde o especialista até o cidadão comum, poderão identificar o tipo e visualizar o montante efetivo de cada gasto, além de possibilitar o acesso a informações detalhadas (processo administrativo, documentos, relatórios) de forma centralizada e por meio de links.

Outro ponto de questionamento aos gestores foi a questão da análise da qualidade das contratações sob responsabilidade de sua unidade. Conforme já apresentado nos resultados, não há mecanismo formal de obtenção desse feedback para a gestão, resumindo-se a conversas entre servidores ou entre o usuário final do produto ou serviço e o gestor.

Ocorre que essa questão, alinhada por meio do uso de indicadores, colabora para uma melhoria contínua das contratações devido ao fato de que muitas contratações podem estar

sendo ineficientes ou não estarem atendendo plenamente ao proposto, fato difícil de identificar pois não há o controle dessa informação pela gestão estratégica. Sobre o público a ser consultado, Kinczeski (2020) descreve que, no caso de uma universidade pública, o “cliente” pode ser interno, configurado na comunidade universitária (professores, alunos e servidores), ou externo, configurado como a sociedade em geral que, direta ou indiretamente, se beneficia dos serviços oferecidos.

No caso de serviços, a IN 05/2017 prevê em seu Art. 40 e 47 a possibilidade de avaliação dos contratados por meio da análise de satisfação do público usuário:

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e **pelo público usuário**, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

[...]

V – Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por **pesquisa de satisfação junto ao usuário**, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

[...]

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

[..]

VI - a satisfação do público usuário. (*grifo nosso*)

Por analogia, a gestão pode aplicar tal pesquisa de satisfação para todos os tipos de contratações, desde compra de equipamentos, insumos até obras, nesse último caso, Plano de Ocupação, conforme citado em entrevista. Salomi, Miguel e Abackerli (2005, p. 280) entendem que “a condução de uma avaliação sobre satisfação dos clientes internos e da qualidade destes serviços em uma empresa oferece uma ferramenta gerencial que propicia a detecção de oportunidades de melhoria nos processos internos”.

Como o formato do tipo de pesquisa, tecnologias a serem adotadas e o momento correto da avaliação no decorrer da contratação demandam tempo para serem aprimoradas, sugere-se que, no primeiro momento, os dados obtidos junto aos clientes internos e externos sejam traduzidos em informações para análise da qualidade da contratação pela gestão e, conseqüentemente, na qualidade dos serviços prestados pela Universidade para, futuramente,

serem incorporadas nas avaliações de qualidade e remuneração dos contratados, desde que previstas previamente no instrumento convocatório.

Com relação ao trabalho desempenhado pela Auditoria Interna, houve diversas questões divergentes e outras convergentes sobre a forma de atuação nos processos de contratações. Primeiramente, entende-se como essencial que a auditoria interna tome ciência formal dos objetivos e metas institucionais de curto, médio e longo prazo, estes alinhados ao PDI, a fim de alinhar seus programas internos de trabalho, atuando de maneira efetiva, colaborativa e independente para a busca dos melhores resultados organizacionais.

Segundo Chiavenato (2000) *apud* Floriano e Lozecky (2008) os controles podem ser classificados de acordo com sua esfera de aplicação, considerando os três níveis organizacionais, separados em três grandes categorias: controle a nível institucional, intermediário e operacional.

A nível operacional, além da análise prévia da auditoria interna nos instrumentos de controle de compras, por exemplo, os *check-lists* já mencionados, eventualmente o Agente de Contratação poderá deparar-se com questões complexas e inéditas na condução dos processos, cuja ação (decisão do agente) envolve risco elevado para a Instituição. Nestes casos, sugere-se, como fluxo, que o Agente de Contratação reporte o problema para a autoridade máxima da macrounidade para que essa possa recorrer à auditoria, caso entenda necessário.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU, 2017) descreve as atividades de avaliação e consultoria como instrumentos complementares para atingir o objetivo de agregar valor às organizações. Os tipos de consultoria previstos no manual são: assessoramento/aconselhamento, treinamento e facilitação.

Tal ação do agente prevista anteriormente pode ser entendida como atividade de consultoria do tipo assessoramento/aconselhamento, desde que observado que tais “serviços não se destinam a responder questionamentos que ensejem pedidos de autorização ou de aprovação, como “posso fazer?” e “sim ou não?”, pois a tomada de decisão é competência exclusiva do gestor, devendo essa atividade ser mais uma fonte de informações a subsidiar sua decisão” (CGU, 2017, p. 18). Por sua vez, tais assessorias podem desencadear necessidades de treinamentos e facilitações, tendo como base o elevado conhecimento técnico dos Auditores nas questões relacionadas à governança e a riscos, por exemplo.

4.3.4 Análise de práticas adicionais

As práticas elencadas pelo TCU referentes aos mecanismos de liderança, estratégia e controle não são exaustivas, ou seja, cada órgão ou entidade poderá incluir as demais práticas que julgarem necessárias. O Decreto 11.246/2022 prevê em seu Artigo 29 que:

Art. 29 As entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto (BRASIL, 2022).

Conforme verificado nos dados levantados, muitas questões referentes à compras carecem de normatização interna, desde uma política geral de compras até questões éticas ou meramente procedimentais. Embora seja difícil abarcar todas as situações complexas que uma contratação pública pode apresentar, alguns temas já pacificados e citados como desafios pelos gestores nas entrevistas ou citados pelos servidores da CCCL no questionário, podem ser objeto da primeira versão deste manual.

Algumas destas questões apresentadas envolvem o risco de direcionamento de marca, especificação mínima ou indicação de marca de referência, regras para compras conjuntas e agregação de demandas de mesma natureza ou idênticas, políticas de gestão de estoques, orientações complementares (minuciosas) para conduta de agentes de contratação/pregoeiros, orientações de cursos específicos de Escolas de Governo para cada função, regras para alterações de ferramentas de controle da unidade, regras para segregação de funções dentro da CCCL, dentre outras pertinentes.

Além disso, deve-se definir regras (para agentes de contratação/pregoeiros, Coordenador da CCCL) sobre o fluxo, prazos e a correta elaboração do relatório de riscos referentes às prováveis não efetivação de contratações durante o exercício, conforme determina o Art. 19 do Decreto 10.947/2022:

Art. 19. A partir de julho do ano de execução do plano de contratações anual, os setores de contratações elaborarão, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual até o término daquele exercício.

§ 1º O relatório de gestão de riscos terá frequência mínima bimestral e sua apresentação deverá ocorrer, no mínimo, nos meses de julho, setembro e novembro de cada ano.

§ 2º O relatório de que trata o § 1º será encaminhado à autoridade competente para adoção das medidas de correção pertinentes.

§ 3º Ao final do ano de vigência do plano de contratações anual, as contratações planejadas e não realizadas serão justificadas quanto aos motivos de sua não consecução, e, se permanecerem necessárias, serão incorporadas ao plano de contratações referente ao ano subsequente.

Assim, por meio da criação de um Manual de Compras, os prazos, fluxos, procedimentos e documentações serão melhor visualizados pelas partes interessadas, reduzindo ruídos nas comunicações e servindo como base para consultas e direcionamentos.

5 DIAGNÓSTICO DE GOVERNANÇA DE COMPRAS E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Após análise e discussão dos resultados no Capítulo 4, ressalvadas as práticas já utilizadas pela Instituição, sugere-se, neste tópico, os pontos que podem ser objeto de adequação da estrutura de governança, por meio de intervenção. Alinhado à base conceitual de todo o estudo, a proposta de intervenção também é apresentada por meio dos mecanismos de governança presentes na literatura e legislação, separada nos subgrupos das práticas de governança assimiladas pelo TCU.

5.1 Proposta de intervenção: Adequações das práticas de Governança - Objetivo IV

As práticas relacionadas no Quadro 9 apresentam as ações a serem implantadas, acarretando, muitas vezes, na necessidade de alteração de documentos e normativas internas, bem como, sua eventual elaboração. Por meio das ações sugeridas, espera-se que os resultados obtidos contribuam para a melhoria da governança das contratações na UNILA e eleve o nível de maturidade neste aspecto.

Tais ações não são exaustivas, sendo, neste estudo, destacados os principais tópicos a serem observados, obtidos por meio das fontes de dados disponíveis, sempre baseados e comparados com as legislações vigentes e práticas sugeridas na literatura.

Quadro 9: Proposta de intervenção por meio das práticas de governança

MECANISMO: LIDERANÇA		
AÇÃO	DOCUMENTOS ENVOLVIDOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Estabelecer o Modelo de Governança		
- Designar e dar ciência ao Agente de Contratação/Pregoeiro sobre sua designação imediatamente após a abertura do processo.	- Nomeação do agente responsável pela condução do processo na Portaria de Designação de EPC; - Alterar o nome do documento para “Portaria de Designação de EPC e Agente Responsável”	- Espera-se que o Agente de Contratação/Pregoeiro seja cientificado no início do processo e passe a acompanhar/impulsionar o andamento, e relate à Autoridade Responsável sobre eventuais problemas ou atrasos.
- Designar EPC para quaisquer contratações com valores acima do limite da dispensa por menor valor (Lei 14.133/21, Art. 75, I e II).	- Portaria de designação de EPC, com composição mínima de integrante requisitante, técnico e administrativo; - Normativa interna para regulamentação da regra;	- Espera-se que os riscos inerentes a uma contratação sejam compartilhados em mais de um servidor, e o gestor máximo da macrounidade figure no processo como autorizador da contratação.

	- Assinatura do gestor da macrounidade como autorizante da contratação nos instrumentos de planejamento.	
- Definição clara, pela Alta Gestão (Estratégica), da estrutura de nível Tático e Operacional para a melhor definição das atribuições e condução dos processos de contratações.	- Regulamento próprio (Instrução Normativa) ou atualização do Plano Institucional de Gestão de Riscos.	- Espera-se que a alçada para decisões seja enquadrada de acordo com a capacidade de decisão e de atuação mediante riscos; de forma que riscos identificados não sejam alocados para agentes sem poder de atuação/decisão e, também, que a alocação seja adequadamente distribuída na hierarquia e nos cargos disponíveis, envolvendo todos os níveis de gestão, se necessário.
- Criação de um comitê para tratamento de questões estratégicas sustentáveis.	- Designação de um novo comitê específico por meio de Portaria, ou incorporação das atribuições no CGIRC, mediante câmaras temáticas (riscos, sustentabilidade etc.).	- Espera-se que as decisões críticas estratégicas relacionadas à sustentabilidade sejam definidas por meio de um comitê intersetorial, de forma que a decisão não seja centralizada em apenas uma macrounidade e depois demandada a execução para as demais.
Prática: Promover a integridade		
- Elaboração de um código de conduta para os agentes envolvidos nos processos de compras, sejam estes lotados na CCCL ou nas demais unidades.	- Código de Conduta do Agente de Contratação/Pregoeiro e demais atuantes.	- Espera-se que o código defina questões simples, como a forma de interação com fornecedores (e-mail institucional, whatsapp) e a forma de registro dessas interações no processo; além de questões complexas, como a ação em tentativa de subornos, vantagens indevidas por fornecedores, pressões para prática de atos ilícitos pelas autoridades superiores ou outras unidades internas.
Prática: Promover a capacidade de liderança		
- Definição de capacitação mínima para atuação como Chefias, Agente de Contratação, Pregoeiro, Fiscal de Contrato, Homologador de certames e demais atos da Autoridade Competente.	- Normativa Interna regulamentando os cursos mínimos a serem comprovados, sendo preferencialmente ou exclusivamente adotados os oferecidos por Escolas de Governo, definidos por área de competências, tais como, liderança, legislação, ética, operação em sistemas etc., sob pena de não possibilidade de nomeação para o cargo/função ou	- Espera-se certificar que os ocupantes destes cargos ou funções possuam a formação mínima esperada para a condução célere e íntegra dos processos, evitando problemas graves, atrasos ou outros tipos de prejuízos à Universidade, atendendo ao Art. 18, § 1º, Inc. X e Art. 173 da Lei 14.133/21).

	<p>obrigatoriedade de realizar a capacitação em determinado prazo, após a nomeação.</p> <p>- Inclusão no PDP.</p>	
MECANISMO: ESTRATÉGIA		
AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Gerir Riscos		
<p>- Atualização da Matriz de Gerenciamento de Riscos no decorrer do processo administrativo da contratação, por diferentes atores e perspectivas.</p>	<p>- Matriz de Gerenciamento de Riscos de Contratações.</p>	<p>- Espera-se que a Matriz não contemple apenas os riscos identificados pela EPC, mas incorpore todos os demais que possam atingir os objetivos da contratação, considerando, ainda, a classificação do tipo de risco, de acordo com a Política de Riscos da UNILA.</p>
<p>- Ciência formal da Alta Gestão para os riscos elevados ou superiores ao apetite ao risco determinado pelo CGIRC.</p>	<p>- Ciência no processo de contratação ou formalização via documento apartado.</p> <p>- Regulamento próprio (Instrução Normativa) ou atualização do Plano Institucional de Gestão de Riscos.</p>	<p>- Espera-se que o CGIRC tenha ciência dos riscos da contratação antes de sua efetivação, caso estes sejam elevados ou superiores ao apetite ao risco pré-definido, podendo adotar medidas adicionais para a mitigação dos riscos ou até mesmo cancelar a contratação.</p>
<p>- Manifestação prévia de todos os check-lists utilizados nos processos de contratação pela Auditoria Interna, e posterior aprovação pelo CGIRC.</p>	<p>- Formalização, via processo administrativo, de todos os check-lists utilizados nos diferentes tipos de processos para manifestação e aprovação.</p>	<p>- Espera-se que a Auditoria Interna e o CGIRC atuem preventivamente na observância dos requisitos mínimos das contratações, visto que possuem know-how, podendo agir preventivamente sem atuarem em casos concretos.</p>
Prática: Estabelecer a Estratégia e a Gestão Estratégica		
<p>- Elaboração do PDI no mesmo formato do PPA.</p>	<p>- Elaboração do PDI no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da nomeação do Reitorado eleito, tendo vigência por 4 (quatro) anos, contados a partir do segundo ano de Reitorado.</p>	<p>- Espera-se que o PDI utilizado, no primeiro ano de Reitorado, seja o anterior, e que no decorrer do primeiro ano sejam debatidos e desenvolvidos os novos Objetivos e Metas para os próximos 4 (quatro) anos, sendo que o eventual atraso na finalização do novo documento não acarrete em prorrogações no próximo ciclo, mas sim que o atual seja mais curto.</p>
Prática: Monitorar o alcance dos resultados organizacionais		

- Utilização de indicadores como ferramenta de gestão.	- Tabulação de dados, documentação, geração de informações e relatórios para utilização das EPCs e gestão nos planejamentos de contratações. - Melhorias no SIG para automatização das tarefas.	- Espera-se que os indicadores sejam aliados efetivos na qualidade das contratações, por meio de atualizações periódicas e monitoramento instantâneo e real do desempenho de questões-chaves.
MECANISMO: CONTROLE		
AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Promover a transparência		
- Criação de um Painel Centralizado de Compras da UNILA.	- Página da web com todas as informações relacionadas às contratações da Universidade.	- Espera-se que seja possível qualquer usuário, interno ou externo, visualizar todas as informações de processos em andamento, empenhos, gastos de contratos, contratados, relatórios, gráficos, saldos de ARPs, dispensas, inexigibilidades de forma traduzida para fácil e inequívoca compreensão, independentemente do nível de conhecimento do interessado, utilizando-se de links para documentos ou portais públicos para obtenção de informações detalhadas sobre cada elemento apresentado.
Prática: Avaliar a satisfação das partes interessadas		
- Melhoria das ferramentas para obter feedback das contratações, principalmente pelo público usuário.	- Implantação de formulários (ou outro instrumento equivalente) baseado em quesitos pré-definidos como elementos da qualidade da contratação.	- Espera-se que a gestão possa obter informações concretas sobre a efetividade das contratações, para fins de planejamento de adequações para as futuras contratações, da mesma forma que, a partir de um certo grau de maturidade da ferramenta, tal análise possa ser incorporada para avaliação dos contratados e sua remuneração, inclusive em contratos de eficiência.
Prática: Assegurar a efetividade da auditoria interna		
- Definir regras e facilitar o acesso do Agente de Contratação/Pregoeiro, por meio da Autoridade Competente, para auxiliar em questões complexas ou de elevado risco à gestão, por meio de assessoria da Auditoria Interna.	- Documento formal contendo regras sobre formato e abrangência do questionamento para a auditoria.	- Espera-se que a Auditoria Interna contribua, por meio de assessoria, para o atingimento dos objetivos institucionais relacionados direta ou indiretamente às contratações.

- Informar, formalmente, a Auditoria Interna sobre o planejamento de longo, médio e curto prazo.	- Encaminhamento para ciência após a finalização do(s) documento(s) de planejamento.	- Espera-se que a Auditoria Interna esteja sempre ciente e por dentro das ações tomadas pela gestão para consecução dos objetivos e metas previstos no planejamento e consiga desenvolver suas auditorias nos mais diversos olhares: estratégico, legal, conformidade etc.
MECANISMO: AJUSTE DA REGULAMENTAÇÃO INTERNA		
AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Criação da Política de Compras		
- Elaboração da Política de Compras da UNILA.	- Manual ou Instrução Normativa que verse sobre a política.	- Espera-se que toda a Universidade tenha ciência das questões relacionadas à compras conjuntas, política de gestão de estoques em conjunto com gestão de atas, indicação de marcas referenciais, documentos mínimos necessários, exemplos de contratações anteriores, dentre diversos outros temas.
- Plano de capacitação das chefias e dos servidores envolvidos em compras.	- PDP; - Instrução Normativa ou outro documento equivalente.	- Espera-se que os servidores que atuam diretamente nos processos de contratações tenham a capacitação mínima exigida, previamente ou com prazo posterior à nomeação da função para realização das capacitações.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que dentro do mecanismo de Estratégia, na prática “Estabelecer a Estratégia e a Gestão Estratégica”, foi recomendada a ação “Elaboração do PDI no mesmo formato do PPA” que, embora seja de abrangência ampla para a Instituição e não relacionada exclusivamente à questão das contratações, foi mantida no rol de ações a serem adotadas em razão de sua importância no planejamento impacto direto na execução das contratações, visto a importância do planejamento consolidado na qualidade das contratações dos órgãos e entidades. Desta forma, optou-se por manter a ação, devendo ser analisada sua aplicabilidade em um contexto mais amplo.

6 CONCLUSÕES

A pesquisa analisou a relação entre governança e gestão, com foco nas contratações, dentro de uma Instituição Federal de Ensino Superior. Derivado do conflito de agência, entre o principal e o agente, o assunto governança nas contratações públicas ganhou maior ênfase com a publicação da NLLC, sendo expressamente citado nos normativos da Lei. Por essa razão, o estudo demonstrou-se relevante e em momento oportuno, visto a vigência recente da NLLC e a iminente revogação da Lei Geral anterior.

Como forma de atingir o objetivo principal de analisar se os instrumentos de governança previstos nos processos da UNILA, e compará-los com os instrumentos previstos na NLLC e em legislações correlatas, foram previstos e estudados quatro objetivos específicos, cujas análises possibilitaram uma análise ampla e global, por meio comparativo.

Na primeira etapa do estudo foram levantados e estruturados os dados obtidos na UNILA por meio das três fontes de dados disponíveis, sendo que a análise foi realizada por meio de agrupamento nos três mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle. Observou-se que muitos instrumentos já são utilizados pelos gestores, podendo ser confirmado por meio do questionário com os servidores da CCCL e pela análise processual. Os dados e informações levantados também demonstram alguns itens ainda incipientes, como a gestão de riscos, planejamento estratégico de compras e sustentabilidade, e outros mais maduros, como a atuação da auditoria e a transparência e fiscalização.

Na segunda etapa, foram levantados todos os preceitos legais que, direta ou indiretamente, estão relacionados ao conceito de governança, destacando uma maior ênfase ao papel do Agente de Contratação/Pregoeiro, que foi ampliado em relação à legislação anterior, a gestão por competências, segregação de funções nas etapas da contratação, além da ampliação dos prazos de ARPs e contratos administrativos. Além disso, verificou-se grande esforço do legislador para o estímulo do agente público nas questões referentes ao planejamento da contratação, destacando a obrigatoriedade desta estar de acordo com os instrumentos de planejamento do órgão/entidade e evitando planejamentos meramente formais, diminuindo margem para elementos sem eficácia e efetividade. A NLLC também incorporou o conceito das três linhas de defesa na área de controle, e inovou na questão da publicidade, por meio da criação do PNCP.

Posteriormente, por meio das práticas de governança incorporadas pelo TCU, a pesquisa analisou comparativamente as questões que, segundo o autor, precisam de atuação imediata pela gestão, sendo que, em razão da extensão do tema, não foram tratadas as

questões que, com base na pesquisa, estão adequadas ou minimamente atendem aos princípios de governança nas contratações.

Como resultados do mecanismo de liderança, verificou-se a necessidade de maior ênfase na atuação do Agente de Contratações/Pregoeiro para impulsionamento e condução dos processos, desde sua instauração, de forma que o agente atue desde a fase de planejamento até a finalização, porém, respeitando a segregação de funções, principalmente nas questões relativas à fase de planejamento, em que sua atuação deverá ser de acompanhamento e direcionamento, e nas fases de autorização da contratação, ordenação de despesas, assinatura de contratos e ARPs, dentre outras. Nas questões relativas à estrutura de responsabilização nas contratações, identificou-se a necessidade de melhor alocação de responsabilidades e riscos dentre os agentes que atuam nos processos, de forma regimental, aliados à necessidade de implantação de uma gestão por competências da área de compras e melhorias nas capacitações mínimas previstas para os principais agentes envolvidos (agente de contratação/pregoeiro, fiscal de contrato, ordenador de despesas, chefias, dentre outros).

Torna-se, inclusive, indispensável a atuação da primeira linha de defesa de acordo com o nível ocupado pelo agente, seja este da alta gestão, tática ou operacional, com as responsabilidades e riscos compatíveis com sua ocupação e, também, que as normativas de sustentabilidade, ainda incipientes, devem ser incorporadas e tratadas de forma estratégica.

Como resultados do mecanismo de estratégia, identificou-se que o gerenciamento de riscos nos processos de contratações ainda encontra-se incipiente, porém, com esforços em sua melhoria. Embora as normativas internas possibilitem uma visão geral sobre a atuação com relação aos riscos e controles da Instituição, alguns ajustes devem ser realizados para que o gerenciamento de riscos nas contratações fique completo e claro para todos os envolvidos, e que seu acompanhamento seja efetivamente realizado pela alta gestão. Por fim, observa-se a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento, evitando que os gestores tenham quaisquer tipos de dúvidas sobre o futuro a ser almejado para a UNILA e, para isso, são necessárias adequações nos principais instrumentos de planejamento da entidade, preferencialmente aliados ao uso de indicadores, além de um maior esforço na elaboração dos documentos de planejamento da contratação, como, por exemplo, o PCA, ETP e TR, estes que devem considerar, ainda, o PLS, que encontra-se em elaboração.

A última etapa da análise referiu-se ao mecanismos de Controle, em que verificou-se que os documentos essenciais das contratações estão publicizados por meio do processo administrativo eletrônico, ou por páginas específicas no sítio eletrônico, em seu inteiro teor, entretanto, constatou-se a necessidade de compilação e tradução destes dados e informações

para uma análise inequívoca e transparente a toda sociedade, independente do nível de conhecimento em compras públicas do cidadão que faz a consulta. Além disso, o controle sobre a qualidade dos produtos/serviços adquiridos/contratados pela Universidade carece de uma ferramenta e metodologia que possibilite a aferição desta qualidade pela gestão e pela EPC, quando do planejamento para a próxima contratação semelhante, da mesma forma que impossibilita a forma de fiscalização de terceiros contratados por meio da satisfação do público usuário.

A auditoria, peça fundamental do controle interno, mostrou-se atuante, porém com divergentes opiniões sobre a sua forma de atuação. Como resultado, identificou-se a possibilidade de uma atuação mais pró-ativa e preventiva nas questões de contratações, seja por meio de análise prévia das ferramentas de controles, ou por meio de uma consultoria mais aberta e disponível, para assuntos específicos.

Por fim, complementando as práticas dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, observou-se uma lacuna regimental interna acerca de determinados assuntos de compras, sendo que, além de uma política geral de compras, torna-se necessário regulamentar questões operacionais específicas internas. Todos os apontamentos de melhorias identificados resultaram na proposta de intervenção descrita no Capítulo 5, cujo objetivo é tornar o presente estudo pontualmente atuante nas questões pungentes de melhorias na estrutura de governança nas contratações, porém, consciente que tal lista não é exaustiva.

Embora o estudo tenha sido desenvolvido especificamente em uma IFES, cumpre destacar que o regramento legal e infralegal analisado, bem como, a fiscalização exercida por órgãos externos, como o TCU, por exemplo, são os mesmos para quaisquer IFES brasileiras, o que leva a entender que o estudo possa colaborar, direta ou indiretamente, no aprimoramento destas instituições, ressalvadas as peculiaridades e normativas internas de cada uma e, ainda, considerando seu grau de maturidade em governança.

Ressalta-se, ainda, que a análise da compatibilidade entre a estrutura de governança atual e a legislação vigente considerou apenas os aspectos que, na visão do autor, precisam de aprimoramento, sendo que muitos artefatos identificados na literatura e na legislação já estão plenamente ou parcialmente implantados, não sendo, portanto, objeto de análise. Conclui-se que, de forma geral, a UNILA está em processo de aprimoramento e aprendizagem das questões relativas à governança das contratações, estando com um nível razoável de maturidade, porém necessitando de ajustes para a evolução necessária para uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, gerando maior valor em seus serviços prestados à sociedade e sempre buscando aprimoramento interno.

Por fim, devido à amplitude do tema governança e sua recente adoção na área pública, fatores que se mostraram limitadores para o aprofundamento de todos os temas explorados, sugere-se que sejam desenvolvidos novos estudos em temas específicos dos mecanismos ou práticas de governança, visando a contribuição direta para o aprimoramento da gestão pública e, conseqüentemente, melhorando as entregas para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, V DE C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, Érica A. F. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 11–29, 2015.

AMORIM, V. A. J. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e jurisprudência**. 3 ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

AZEVEDO, C. E. F. *et al.* **A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo**. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINITRAÇÃO E CONTABILIDADE, IV., 2013, Brasília, DF. **Anais** [...]. Online: ANPAD, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Marcio-Abdalla-2/publication/281285824_A_Estrategia_de_Triangulacao_Objeticos_Possibilidades_Limitacoes_e_Proximidades_com_o_Pragmatismo/links/55df61df08aeb1a7cc1a103/A-Estrategia-de-Triangulacao-Objeticos-Possibilidades-Limitacoes-e-Proximidades-com-o-Pragmatismo.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BATISTA VIEIRA, J.; TAVARES, R.; BARRETO, S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. ENAP. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%c3%a7a%20Gest%c3%a3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

BENEDICTO, S. C. DE; GUIMARÃES JÚNIOR, E. DE S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. DE. Governança Corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (no 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, jan./jun. 2022.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F.; DE B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, 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: 4 jun. 2022.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **RAE - Revista de Administração de Empresas**. v.41, n.1, p.8-15. jan./mar. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/C3ZbzVBf8LLhpSppQ4BYbH/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. **Decreto N° 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5° , no inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. **Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 9.991 de 28 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.** Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.** Regulamenta o disposto no § 3o do art. 8o da Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. **Lei Nº 12.189, de 12 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. **Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1999.

BRASIL. **Lei Nº 14.133 de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Portaria Nº 126, de 24 de janeiro de 2018.** Indefere a Renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, na área de Saúde, da Associação Brasileira de Odontologia - Seção Rio de Janeiro, com sede no Rio de Janeiro (RJ). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. **Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta,

autárquica e fundacional. Portal de Compras do Governo Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 24 jul. **sta de administração pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, mai./jun. 2006.

BRASIL. 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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de administração pública, v. 40, n. 3, p. 479–499, mai./jun. 2006.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Normas e Sistemas de Logísticas. **Plano Diretor de Logística Sustentável**. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gest-ao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O modelo estrutural de governança pública**. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242307224_O_modelo_estrutural_de_governanca_publica>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRITO, A. W. DE. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**. v. 1, n. 6, p. 115-126, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/issue/view/228/49>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CÂNDIDO, A. P. **Ética na Gestão Pública**. 2.ed. Florianópolis, Publicação do IF-SC, 2011. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/206375/2/CST%20GP%20-%20%C3%89tica%20na%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20-%20MIOLO.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2023.

CAMARÃO, T. **A nova Lei de Licitações: Avanços ou mais do mesmo?** 2022.. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em outubro/2023.

CAMARÃO, T. **Estudo Técnico Preliminar: arquitetura, conteúdo, obrigatoriedade e a previsão no PL 1292/95**. 2022. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/03/estudo-tecnico-preliminar-arquitetura-conteudo-obrigatoriedade-e-a-previsao-no-pl-1292-95/>>. Acesso em: 28 out. 2023.

CARVALHO, S. S. S.; ALMEIDA, M. G.; ARENAS, M. V. S. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 4, Curitiba, n. 4, p. 23703-23724, mar. 2022.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST). Nota Técnica. n. 24, Brasília: DIEST/Ipea, 2018. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CHACÓN, J. I. A. Auditoria governamental e tipos de serviços de auditoria prestados pela equipe de auditoria governamental. **Revista de Contabilidade e Controladoria**. ISSN 1984-6266. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 7, n.2, p. 127-143, mai./ago. 2015.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de administração pública**, v. 41, n. 3, p. 487–504, 2007.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos–Estrutura Integrada**. 2007. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance, Estados Unidos da América, 2007. Disponível em <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf>. Acesso em 29 out. 2023.

CUNHA, A. F. DA. **Políticas de Combate à Corrupção: Corrupção no Setor Público sob a Perspectiva da Teoria da Agência**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Porto. Repositório Aberto da Universidade do Porto, 180 p. 2012. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/66123>> Acesso em: 17 jul. 2022.

DA SILVA, M. F.; MALLMANN, C. H. As Inovações da Lei N° 14.133/2021 - (Nova Lei de Licitações). **Revista UNITAS**, n. 7, p. 1–15, 2022.

DA SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis**. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/93/89>>. Acesso em: 25 out. 2023.

DE MEDEIROS COSTA, C. C.; TERRA, A. C. P. **Compras Públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DE SOUZA, D. V.; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 2, p. 76–85, jul./dez. 2003.

DOS SANTOS, L. C.; DA SILVA, H. V. Nova Lei de Licitações e suas Principais Alterações: um Norte ao Administrador Público. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 2, n. 8, 2021.

EISENHARDT, K. M. Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. **Revista de Governança Corporativa (RGC)**, v. 2, n. 1, p. 1-36, abr. 2015.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. 2021. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5715/4/2_Compet%3%aaancias%20essenciais%20de%20lideran%c3%a7a%20para%20o%20setor%20p%c3%bablico%20brasileiro_16.12.2021_compressed.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

FERNANDES, D. R. Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial. *Revista da FAE*, v. 7, n. 1, p. 1-18, jan/jun. 2004. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/430/326>>. Acesso em: 28 out. 2023.

FLORIANO, J. C.; LOZECKYI, J. A importância dos instrumentos de controle interno para gestão empresarial. **Revista Eletrônica Lato Sensu**. ed.5, 2008.

FONSECA, D. R. DA et al. Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. **Revista de administração pública**, v. 47, n. 6, p. 1451–1475, 2013.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOI, A. F.; SILVA, L. F.; CARDOSO, O. O. Ensaio teórico sobre a burocracia em Weber, o conflito de agência e a governança corporativa: uma reflexão sobre a burocracia profissionalizante. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, v. 7, n. 2, p. 426–447, jul./dez. 2018.

GUIMARAES, A.G; ARGENTA, J. M. Gestão por Competências: Um novo marco trazido pela Lei 14.133/21. **Revista Científica Multidisciplinar**. v.4, n.4, abr./2023. Disponível em: <<https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3020/2224>>. Acesso em: 27 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, art. 7, p. 87-125, abr./ jun. 2008.

JUNIOR, S. B. Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 149-188, dez. 2005.

KINCZESKI, G. N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. [s.l.] UFSC, 2020.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de administração pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, mai./jun. 2006.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação gerenciais**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2007.

LIMA, R. E. DE; ARAÚJO, M. B. V. DE; AMARAL, H. F. Conflito de agência: um estudo comparativo dos aspectos inerentes a empresas tradicionais e cooperativas de crédito. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 148-157, 2008.

LIMA, P. R. S.; DOS SANTOS LIMA CIPRIANO BRASIL, R.; PEIXOTO, A. C. B. Planejamento assertivo: O Estudo Técnico Preliminar nas contratações públicas à luz da Lei no 14.133/2021. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 1, n. 1, 2023.

LUIZ, L. C. et al. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e Práticas de Sustentabilidade: Estudo Aplicado em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Administração Pública e Gestão Social**, abr./jun. p.54-62. 2013.

MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. Análise por Triangulação de Métodos: um Referencial para Pesquisas Qualitativas. **Revista Univap**, v. 20, n. 35, p. 201–208, jul. 2014.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, M. DA C. DA C. **Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público**. v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rac/a/754Hw7N8FRHzj67kWhPNPmN/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42–53, 2014.

MARTINS, V. A.; DA SILVA, W. V.; DE MELO, R. A.; MARCHETTI, R. Z.; DA VEIGA, C. P. Teoria de Agência Aplicada no Setor Público. **Revista Espacios**, v. 37, n. 35, jun./ago. 2016.

MARTINS, V. A.; JUNIOR, J. J.; ENCISO, L. F. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **Revista de Governança Corporativa (RGC)**, v. 5, n. 1, p. 1–30, jun. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 17 jul. 2022.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1089, de 25 de abril de 2018**. Brasília, 2018.

MOTA, L. A.; DE BARROS AGUIRRE, A.; CASAGRANDA, Y. G. O planejamento de compras públicas com aplicação de ferramentas de gestão e qualidade. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 10, n. 2, p. 65–84, 2021.

MOREIRA, M. A.; DIAS, A. G. S.; SOUZA, P. M. Controle interno como instrumento de gestão pública. **RIC-Revista de Informação Contábil**. v.11, n.4, p. 39-53, out./dez. 2017.

NASCIMENTO, R. Licitações e Contratos Administrativos: manual de compras e contratações na Administração Pública: Lei 8.666/93. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NASSIFF, E.; DE SOUZA, C. L. Conflitos de Agência e Governança Corporativa. **Caderno de Administração**, v. 7, n. 1, p. 01-20, jan./dez. 2013.

NIEBUHR, J. M., et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

NOGUEIRA, M. DA G. S.; GARCIA, T. E. M.; RAMOS, M. DA G. G. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 5, n. 3, p. 222–244, dez. 2012.

OLIVEIRA, C. B. DE; FONTES FILHO, J. R. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de administração pública**, v. 51, n. 4, p. 596–615, jul./ago. 2017.

OLIVEIRA, M. C. *et al.* Os efeitos da adoção dos conceitos e das práticas de Governança Corporativa na Transparência das Informações Evidenciadas por Empresas Brasileiras do Setor de Papel e Celulose. *In*: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4º., 2004, São Paulo. **Anais** [...]. Online: Universidade de São Paulo, 2004. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos42004/an_resumo.asp?cod_trabalho=178>. Acesso em: 17 jul. 2022.

OLIVIERI, C.; NESTLEHNER, J.; PAIVA, P. C. DE A., Jr. Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção. **REA - Revista Eletrônica de Administração**, v. 17, n. 2, p. 230–247, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**, Edição 2015. Paris Cedex, France: OECD Publishing, 2018.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, p. 15-30, mai./ago. 2007.

PIMENTA, E. G. Análise dos Conflitos de Agência e Governança Corporativa. **Economic Analysis of Law Review** (EALR), v. 9, n. 1, p. 72-94, jan./abr. 2018.

PRZEWORSKI, A. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 11, n. 32, p.1-18, out. 1996.

QUINTANA, A. C.; JACQUES, F. V. S.; MACAGNAN, C. B. **Transparência: Instrumento para governança pública no Brasil**. Porto Alegre: Entremeios, 2013.

REMÉDIO, J. A. (ED.). Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021): O Diálogo Competitivo como nova modalidade de licitação. [s.l.] **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. v. 7, n. 1, p. 1-21, jan./jul. 2021.

RIOS, T. A. A presença da filosofia e da ética no contexto profissional. **Organicom**, n.8, jan./jun. 2008.

ROSÁRIO, W. *et al.* **Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o setor público**. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SALOMI, G. G. E.; MIGUEL, P. A. C.; ABACKERLI, A. J. SERVQUAL x SERVPERF: comparação entre instrumentos para avaliação da qualidade de serviços internos. **Gestão & produção**, v. 12, n. 2, p. 279–293, 2005.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2017.

SANTOS, L. J. S. DOS *et al.* Governança nas Universidades Federais: Um Estudo da Eficácia das Auditorias Internas sob o Enfoque Institucional e Teoria da Agência. *In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING*, 21^{a.}, 2021, São Paulo. **Anais [...]**. Online: Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://congressosp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3270.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SIGNOR, R. *et al.* Fórum: Perspectivas Práticas - A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 176–190, jan./fev. 2022.

SOUSA, N. G. DE; COSTA, A. J. B. Auditoria governamental brasileira: aderência ao framework do The Institute of Internal Auditors. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**. v.6, n.1, p. 56-71, jan/jul. 2019.

STURMER, R. A. **O reflexo da Gestão de Riscos na Governança: Um estudo sobre as compras da UNILA**. UNILA, 2022.

TERRA, P.; CARLOS, A. **Compras Públicas Inteligentes: Uma proposta para melhoria da gestão das compras governamentais**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%c3%9aBLICAS%20INTELIGENTES.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2023.

TORRES, R. C. L. DE. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Plano de Integridade UNILA 2020**. 1. ed. Foz do Iguaçu, PR: UNILA, 2020. Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/plano-de-integridade-site.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Portaria Nº 376/2020 - GR (10.01.05.02)**. Aprova e institui o Regimento Interno do Comitê Permanente de Governança, Integridade, Riscos e Controles da Universidade Federal da Integração Latino-americana. Foz do Iguaçu, PR: Gabinete da Reitoria, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Regimento Geral da Universidade**. Conselho Universitário/UNILA: Boletim de Serviço Nº 92, 2021. Disponível em: <<https://atos.unila.edu.br/atos/regimento-geral-da-universidade-9165>>. Acesso: 17 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Resolução Nº 2, de 06 de maio de 2022**. Aprova a Declaração de Appetite ao Risco, nos termos do Plano de Gestão de Riscos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. CGIRC/UNILA: Boletim de Serviço Nº 82, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Resolução Nº 28, de 06 de novembro de 2019**. Institui a Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Conselho Universitário/UNILA: Boletim de Serviço Nº 496, p. 1-3, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Plano Institucional de Gestão de Riscos**. Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles da UNILA – CGRIC. 2022. Disponível em: https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/copy_of_PlanodeRiscosUNILA_2022.pdf. Acesso em 17 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Estrutura de Governança da UNILA**. 2022. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/planejamento-3>. Acesso em: 17 fev. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). **Plano Institucional de Gestão de Riscos**. 2022. Disponível em: https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/copy_of_copy_of_PlanodeRiscosUNILA_2022.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

WORLD BANK GROUP. **A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento**. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>. Acesso em: 17 jul. 2022.

ZIEGLER, F.; ARGENTA, J.; RODRIGUES, R. B. Manual de Orientações da Lei 14.133/2021. **Recima21**, São Paulo - SP, 2023.

_____. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal**. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64815/11/Manual_de_orientacoes_tecnicas_2017.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **Construção e Análise de Indicadores**. Serviço Social da Indústria. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Paraná, 2010. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/construcao-e-analise-d-e-indicadores.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance**. Sumário Executivo do COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Performance. 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

APÊNDICE A - ROTEIRO ENTREVISTA

ROTEIRO 1 - ENTREVISTA REITOR E VICE-REITOR

ROTEIRO DE ENTREVISTA
<p>1 – Dados profissionais do entrevistado.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cargo/Função. b) Unidade. c) Tempo no cargo atual. <p>2 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE LIDERANÇA</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Como você avalia as diretrizes e orientações da alta gestão para que as atividades de governança (avaliar, dirigir e monitorar a gestão) sejam desempenhadas pelos gestores de forma eficaz? b) Como são definidas as diretrizes para acompanhamento do desempenho da gestão na área de compras e contratações? E essas ações são formais e/ou informais? c) Na sua opinião, quais/que tipo de decisões de contratações são consideradas mais críticas? Como são tratadas e como você avalia esse tratamento? Considera que algo possa ser ajustado? d) Como são estipuladas e cobradas as questões éticas, de integridade e liderança dos cargos estratégicos? <p>3 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE ESTRATÉGIA</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Quais elementos a Reitoria, como um todo, leva em consideração para autorizar ou não uma compra? b) A reitoria tem algum suporte para identificação / monitoramento de riscos considerados críticos em compras ou contratações? Como funciona esse suporte? É formal ou informal? c) Para a gestão da universidade (líderes), de que forma são incentivados pensamentos estratégicos de contratações, de modo que todos atuem em consonância com os objetivos da gestão superior e passem para as instâncias inferiores? d) Existe ferramenta de avaliação das decisões tomadas pela segunda linha de gestão (relatórios de gestão), com relação às contratações que envolvam recursos orçamentários? Se sim, como funciona resumidamente? e) Na sua visão, os gestores buscam soluções inovadoras para resolução de problemas que podem ser resolvidos com produtos ou serviços disponíveis ou não no mercado? Como a inovação, nestes casos, pode ser fomentada pela alta gestão? f) De que forma a falta de um Plano de Logística Sustentável aprovado prejudica as decisões de compras e contratações sob responsabilidade direta da Reitoria? <p>4 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE CONTROLE</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Existe ferramenta para controle de qualidade das compras e contratações estratégicas ou críticas, cujo aval para execução depende da Reitoria? b) De que forma é cobrada e medida a eficiência dos gestores na execução de compras e contratações? c) A auditoria interna atua predominantemente na análise de quais questões, com relação às compras e contratações? Fraudes, economicidade, operações, atingimento de objetivos ou outro? d) A transparência ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea, independente de solicitação. No seu entendimento, na área de compras, o grau de transparência ativa é satisfatório ou deve ser aprimorado? e) Como você avalia o risco da transparência ativa dos processos de compras, se houver?

ROTEIRO 2 - ENTREVISTA PRÓ-REITORES, SECRETÁRIOS E DIRETORES

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 – Dados profissionais do entrevistado.

- a) Cargo/Função.
- b) Unidade.
- c) Tempo no cargo de gestão atual.

2 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE LIDERANÇA

- a) Como você avalia as diretrizes e orientações da alta gestão para que a sua gestão tenha objetivos claros e coordenados para atingimento dos objetivos institucionais?
- b) Como funciona o fluxo de informações e decisões de compras e contratações, nos aspectos de gestão, entre sua linha de gestão e a alta gestão?
- c) Que grau de autonomia você considera que tem para a decisão de compras e contratações comuns? E críticas ou de maior vulto?

3 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE ESTRATÉGIA

- a) Na sua percepção, de que forma são tratadas as questões estratégicas da UNILA (missão, visão, cadeia de valor) nos processos de compras?
- b) Como o pensamento estratégico de compras e contratações da alta gestão (primeira e segunda linha) é passado para a equipe?
- c) Há definições de competências mínimas para atuação nos processos de compras e contratações?
- d) Como é avaliado o sucesso ou insucesso de uma compra ou contratação sob responsabilidade de sua unidade? Há mecanismos formais de controle de resultados?
- e) De que forma é realizado o alinhamento das diretrizes das compras e contratações (ex.: reuniões, documentação, decisões nos processos) com as lideranças da sua unidade?

4 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE CONTROLE

- a) Quais os tipos de controles realizados sobre os fluxos dos processos de compras e aquisições que estão sob responsabilidade da sua unidade?
- b) De que forma é verificada a qualidade das compras ou contratações sob responsabilidade da sua unidade?
- c) Há mecanismos e regras para segregação de funções definidas para atuação nos processos de compras e contratações?
- d) Há mapeamento de riscos e regras de alocação destes aos respectivos responsáveis? Como é realizado?
- e) O Termo de Referência é o principal instrumento para definição do objeto, determinação de preços máximos da contratação e obrigações futuras da Administração e contratado. Na sua percepção, a definição da responsabilidade pela elaboração e consequentemente quem o assina no processo deve considerar quais tipos de análises e requisitos?

5 - PERCEPÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE COMPRAS NA UNILA

- a) Você considera o Plano de Logística Sustentável, ainda não aprovado na UNILA, importante para as diretrizes e definição de requisitos para as contratações? Como ele pode melhorar as contratações na sua unidade?
- b) Como é feito o planejamento do Plano de Contratações Anual da sua unidade?
- c) O que você entende como Estudo Técnico Preliminar nas contratações?
- d) Existem diretrizes para fiscalização dos contratos sob responsabilidade de sua unidade além das expedidas pela área de compras da Universidade?
- e) Você verifica alguma dificuldade estratégica, decisória ou operacional para instrução dos processos de compras?

- f) Quais normativas internas relacionadas às compras você entende que necessitam de adaptação, ajustes ou até mesmo elaboração para melhorar as compras da UNILA?
- g) Na sua percepção, a auditoria interna atua predominantemente na análise de quais questões, com relação às compras e contratações? Fraudes, economicidade, operações, atingimento de objetivos ou outro?
- h) Você entende que a auditoria poderia atuar de forma preventiva ou por meio de assessoria em questões mais complexas ou com maiores riscos, de forma independente e sem participar da gestão?

ROTEIRO 3 - ENTREVISTA COORDENADOR DE COMPRAS, CONTRATOS E LICITAÇÕES

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 – Dados profissionais do entrevistado.

- a) Cargo/Função
- b) Unidade.
- c) Tempo no cargo de gestão atual.

2 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE LIDERANÇA

- a) Como você avalia a participação da alta gestão na promoção de uma cultura ética e íntegra da área de compras? Considera importante essa participação?
- b) Como funciona o fluxo de decisões de priorização de contratações, nos aspectos de gestão, entre sua linha de gestão e a alta gestão?
- c) Que grau de autonomia você considera que possui para tomar decisões quanto à melhor estratégia para efetivar determinada contratação? Há decisões externas impostas quanto ao formato a ser utilizado?
- d) Há definições de competências mínimas para atuação nos processos de contratações? De que forma são verificadas tais competências?

3 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE ESTRATÉGIA

- a) Como você avalia que são tratadas as questões estratégicas da UNILA (missão, visão, cadeia de valor) nos processos de contratações?
- b) Como é avaliado o sucesso ou insucesso de uma contratação? Há mecanismos formais de controle de resultados?
- c) De que forma é realizado o alinhamento das diretrizes das compras e contratações (ex.: reuniões, documentação, decisões nos processos) com as lideranças da sua unidade?
- d) Existe um calendário de compras interno vigente na UNILA? Se sim, como funciona? Se não, você acredita que auxiliaria no planejamento anual de compras ou as normativas externas são suficientes nesse assunto?

4 - CONCEPÇÕES SOBRE MECANISMO DE CONTROLE

- a) Quais os principais tipos de controles realizados sobre os fluxos dos processos de contratações que passam pela unidade?
- b) Há mecanismos e regras para segregação de funções definidas para atuação nos processos de compras e contratações? Se sim, estão formalizadas?
- c) Há mapeamento de riscos inerentes à etapa do procedimento licitatório sob responsabilidade do Compras e regras de alocação dos responsáveis? Se sim, estão formalizadas/documentadas?
- d) O Termo de Referência é o principal instrumento para definição do objeto, determinação de preços máximos da contratação e obrigações futuras da Administração e contratado. Na sua percepção, a definição da responsabilidade pela elaboração e consequentemente quem o assina no processo deve considerar quais tipos de análises e requisitos?

5 - PERCEPÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE COMPRAS NA UNILA

- a) Você considera o Plano de Logística Sustentável, ainda não aprovado na UNILA, importante para as diretrizes e definição de requisitos para as contratações? Como você avalia seu impacto na qualidade das contratações?
- b) Como você avalia a qualidade da fiscalização dos contratos pelas unidades demandantes? Na sua percepção, há preocupação dos gestores quanto à capacitação e carga de trabalho dos fiscais?

- c) Você verifica alguma dificuldade estratégica, decisória ou operacional pelas áreas demandantes na instrução dos processos de compras? Quais?
- d) Quais normativas internas relacionadas às compras você entende que necessita de adaptação, ajustes ou até mesmo elaboração para melhorar as compras da UNILA?
- e) Na sua percepção, a auditoria interna atua predominantemente na análise de quais questões, com relação às compras e contratações? Fraudes, economicidade, operações, atingimento de objetivos ou outro?
- f) Você entende que a auditoria poderia atuar de forma preventiva ou por meio de assessoria em questões mais complexas ou com maiores riscos, de forma independente e sem participar da gestão?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO 1 - SERVIDORES DA CCCL

QUESTIONÁRIO
<p>1 – Dados profissionais do entrevistado.</p> <p>a) Cargo/Função: (campo livre)</p> <p>b) Subunidade: (lista de unidades subordinadas à CCCL)</p> <p>c) Tempo de lotação na área de Compras:</p> <p style="padding-left: 40px;">() de 0 a 1 ano; () de 1 a 2 anos; () de 2 a 3 anos; () de 3 a 4 anos; () 4 anos ou mais</p>
<p>2 - Gestão TCU - Planejamento Contratações / Portaria SEGES 8.678/21.</p> <p>a) Numa escala de 1 a 5, como você avalia a qualidade e eficácia dos Estudos Técnicos Preliminares - ETPs nos processos de licitações, dispensas ou inexigibilidades?</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>b) De forma geral, numa escala de 1 a 5, como você avalia a qualidade dos elementos abaixo nos ETPs que você, em algum momento da tramitação do processo, tem contato?</p> <p>*Problema a ser resolvido:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>*Apresentação da melhor solução disponível no mercado:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>*Demonstração da viabilidade técnica, econômica e ambiental da solução:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>*Alinhamento com o planejamento da instituição (PDI, PLS, PDU etc.)</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>*Definição de quantitativos baseados em projeções e/ou cálculos de demanda:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>*Clareza nas implicações da contratação (contratações correlatas, impacto no custeio etc):</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>c) Como você avalia a política de compras compartilhadas na UNILA, principalmente as compras de uso comum a todos:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - inexistente, 2 - ruim, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p> <p>d) Como você avalia a política de compras com recursos de investimentos da UNILA:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1 - inexistente, 2 - ruim, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa</i></p>

- e) Nos instrumentos de contratações, como você avalia o conhecimento e a utilização de políticas de gestão de estoques dos demandantes:

1 - inexistente, 2 - baixos, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa

- f) Você entende que o assunto “governança” é tema específico e deve ser tratado exclusivamente pela alta gestão:

1 - discordo totalmente, 2 - discordo parcialmente, 3 - não concordo nem discordo, 4 - concordo parcialmente, 5 - concordo plenamente

- g) Comente abaixo se você tem alguma observação ou consideração que julgue importante sobre este bloco de perguntas?

(campo livre)

3 - Gestão TCU - Integridade e Capacidade da equipe / Portaria SEGES 8.678/21.

- a) Qual sua percepção sobre a suficiência dos instrumentos que definem os padrões de conduta utilizados na organização, a serem seguidos em ocasiões de maior risco, como por exemplo, contato direto com fornecedores durante a instrução de processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade?

1 - insuficiente, 2 - suficiente, 3 - engessado com excesso de regras

- b) Você avalia que os registros (em processos, e-mails ou outros meios formais) dessas interações com fornecedores estão:

1 - insuficiente, 2 - suficiente, 3 - engessado com excesso de regras

- c) Como você avalia seu conhecimento para o desempenho das suas atividades atuais?

1 - insuficiente, 2 - suficiente, 3 - acima do necessário

- d) Como você avalia o plano de capacitação da área de Compras?

1 - insuficiente, 2 - suficiente, 3 - acima do necessário

- e) Você acha que o quantitativo de pessoal em sua subunidade é:

1 - insuficiente, 2 - suficiente, 3 - acima do necessário

- f) As avaliações de desempenho individual atualmente utilizadas, na sua percepção, são:

1 - insuficiente, 2 - suficiente, 3 - acima do necessário

- g) Comente abaixo se você tem alguma observação ou consideração que julgue importante sobre este bloco de perguntas?

(campo livre)

4 - Gestão TCU - Processos de trabalho e Riscos / Portaria SEGES 8.678/21.

- a) Como você avalia, na sua visão, a clareza dos fluxos dos processos de compras?

1 - muito confuso, 2 - um pouco confuso, 3 - claro, 4 - muito claro, 5 - nenhuma dúvida

- b) Na sua percepção, quem é o responsável pelo impulsionamento do andamento e acompanhamento do processo administrativo de contratações, após a formalização da demanda, até a assinatura do

contrato?

1 - demandante, 2 - Pró-Reitores/Diretores do demandante, 3 - Pró-Reitor da PROAGI, 4 - Coordenador da CCCL, 5 - servidor da CCCL formalmente designado, 6 - Outro: _____

- c) Como você avalia a necessidade dos check-lists utilizados nos processos?

1 - irrelevante; 2 - pouco importante, 3 - importante, 4 - muito importante, 5 - indispensável

- d) Com relação à designação de fiscais de contrato, você percebe que o gestor avalia os conhecimentos técnicos, segregação de funções e carga de trabalho para designação:

1 - discordo totalmente, 2 - discordo parcialmente, 3 - não concordo nem discordo, 4 - concordo parcialmente, 5 - concordo plenamente

- e) Com relação à distribuição dos riscos de uma contratação em razão da hierarquia institucional, ou seja, a distribuição de riscos estratégicos, táticos e operacionais de acordo com o poder de decisão de cada servidor ou gestor, você entende que:

1 - não estão alocados, 2 - estão mal alocados, 3 - estão parcialmente bem alocados, 4 - estão bem alocados, 5 - estão perfeitamente bem alocados

- f) Na sua percepção, o Mapa de Riscos utilizado nos processos, e obrigatório nas compras e contratações, contempla todos os principais riscos:

1 - discordo totalmente, 2 - discordo parcialmente, 3 - não concordo nem discordo, 4 - concordo parcialmente, 5 - concordo plenamente

- g) Na sua visão, existem normativas ou instrumentos de controle publicadas pela UNILA que precisam de revisão, em razão de sua dificuldade ou impossibilidade de aplicação prática? Se sim, quais?

(campo livre)

- h) Comente abaixo se você tem alguma observação ou consideração que julgue importante sobre este bloco de perguntas?

(campo livre)

5 - Gestão TCU - Desempenho e Sustentabilidade / Portaria SEGES 8.678/21.

- a) Você acredita que a UNILA utiliza métodos claros de gestão de desempenho e qualidade dos serviços e produtos contratados/adquiridos:

1 - discordo totalmente, 2 - discordo parcialmente, 3 - não concordo nem discordo, 4 - concordo parcialmente, 5 - concordo plenamente

- b) Na sua percepção, os gestores de contratos analisam a qualidades dos produtos ou serviços prestados para decisão de prorrogação contratual:

1 - discordo totalmente, 2 - discordo parcialmente, 3 - não concordo nem discordo, 4 - concordo parcialmente, 5 - concordo plenamente

- c) Numa escala de 1 a 5, como você avalia a questão de compras sustentáveis na UNILA?

1 - muito baixa, 2 - baixa, 3 - razoável, 4 - boa, 5 - muito boa

d) Comente abaixo se você tem alguma observação ou consideração que julgue importante sobre este bloco de perguntas?

(campo livre)

APÊNDICE C – CARTA CONVITE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

_____, __ de ____ de 2023.

Prezado(a) Servidor,

Me chamo Evandro Cesca Mezzari, sou mestrando no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) venho através deste, convidá-lo (a) a participar da minha pesquisa intitulada: "GOVERNANÇA EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA". A pesquisa está sob orientação do Prof. Dr. Alexandre Costa Quintana (FURG). A pesquisa tem por objetivo analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA.

Gostaria de ressaltar que não existe resposta certa ou errada no questionário, mas sim que reflita a sua realidade. Sua participação nessa pesquisa é completamente voluntária, que o anonimato das respostas é garantido e que você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação, retirando o consentimento de utilização dos seus dados da pesquisa, ficando o pesquisador responsável com a tarefa de dar resposta de ciência do interesse do participante da pesquisa em retirar seu consentimento.

Caso deseje participar desta pesquisa, você deve responder o questionário após a leitura deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, o qual pode ser consultado na íntegra no link <https://...>

Saliento que em nenhum momento você será identificado. Após a finalização da pesquisa os resultados serão publicados, porém a sua identidade será preservada. Para responder a pesquisa você levará aproximadamente 20 minutos, e não terá nenhum gasto financeiro.

Se você tiver qualquer dúvida sobre a pesquisa, por favor, entre em contato com os pesquisadores responsáveis: Evandro Cesca Mezzari (Pós-Graduanda) – evandro.mezzari88@gmail.com, e Prof. Dr. Alexandre Quintana (Orientador) - professorquintana@hotmail.com.

O questionário é composto por cinco blocos:

Bloco 1 – Dados profissionais do entrevistado

Bloco 2 – Gestão TCU - Planejamento Contratações / Portaria SEGES 8.678/21

Bloco 3 – Gestão TCU - Integridade e Capacidade da equipe / Portaria SEGES 8.678/21

Bloco 4 – Gestão TCU - Processos de trabalho e Riscos / Portaria SEGES 8.678/21

Bloco 5 - Gestão TCU - Desempenho e Sustentabilidade / Portaria SEGES 8.678/21

Agradecemos a colaboração!

Respeitosamente,

Evandro Cesca Mezzari

Pós-Graduando – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – FURG

Alexandre Costa Quintana

Orientador – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – FURG

Registro do Consentimento pós-informação

- () Eu fui esclarecido (a) sobre a Pesquisa e Aceito em Participar da pesquisa.
- () Eu fui esclarecido (a) sobre a Pesquisa e Não Aceito em Participar da pesquisa.

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (QUESTIONÁRIO)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Nós, Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari, pesquisadores do NUPECOF - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Contabilidade e Finanças da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, estamos convidando você, a participar da pesquisa intitulada “GOVERNANÇA EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA”, que tem a pretensão de analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA. Para tal, busca-se: I - Identificar os artefatos de governança nas compras públicas, utilizados na UNILA; II - Elencar os instrumentos de governança previstos na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas vigentes; III - Analisar se as ferramentas (artefatos) de governança utilizadas nos processos de compras da UNILA, estão adequadas na nova legislação; IV - Propor artefatos e ajustes nos processos, para adequação à NLLC; V - Verificar o alinhamento da estrutura de governança de compras atual da.

a) O objetivo desta pesquisa é de analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA.

b) Caso você participe da pesquisa, será necessário executar uma tarefa, a qual consiste em preencher um instrumento de pesquisa indicando suas características de perfil e os blocos de questões conforme descrito na carta convite.

c) Para tanto, você deverá acessar o link enviado por e-mail ou mídias sociais que irá direcioná-lo à plataforma *on-line Google Forms*®. Nesta será possível preencher o instrumento de pesquisa no seu ambiente doméstico e/ou de trabalho, em data e horário que melhor se adequar a sua rotina, tal tarefa levará aproximadamente 20 minutos.

d) É possível que você experimente algum desconforto, principalmente relacionado a cansaço, em função da atenção exigida no que tange o preenchimento do questionário da pesquisa e em função de alguma questão que possa causar tal inconveniente. Isso pode ser condicionante ao desconforto durante a tarefa de se posicionar frente aos fatores que podem influenciar o processo de governança nas contratações, aspecto fortemente relacionado ao dia-a-dia profissional dos respondentes. No entanto, se isso acontecer você estará livre para desistir da pesquisa em qualquer etapa dela. Diante dessa desistência esse Termo de Consentimento será devolvido imediatamente a você.

e) Os riscos previstos dessa pesquisa são mínimos, como o desconforto emocional, frente a estes riscos o pesquisador se compromete em garantir assistência imediata, integral e gratuita. Além disso, é possível que o participante se sinta inseguro e de algum modo alguma pergunta represente um gatilho que se interseccione com a sua história de vida. Tal fato é pertinente a esta tipologia de pesquisa. Posto isso, o respondente pode interromper o preenchimento do questionário sem qualquer ônus ao mesmo.

f) Os benefícios esperados com essa pesquisa são decorrentes do conhecimento gerado acerca da gestão de contratações. Os benefícios da pesquisa estão voltados para a possibilidade de os participantes refletirem e ampliarem seus conhecimentos sobre o tema citado.

g) Os pesquisadores, Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari, responsáveis por esta pesquisa, poderão ser localizados no Núcleo de Pesquisa e Extensão em Contabilidade e Finanças da Universidade Federal do Rio Grande (NUPECOF-FURG), Av. Itália, s/n – km 8 – Campus Carreiros – Pavilhão 4 – junto as instalações do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC) – Carreiros – Rio Grande – Rio Grande do Sul – Brasil – Telefone: (53) 3293-5399 ou por endereço eletrônico: “professorquintana@hotmail.com” e “evandro.mezzari88@gmail.com”, para esclarecer eventuais dúvidas que você possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrada a pesquisa.

h) A sua participação nesta pesquisa é voluntária e se você não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

i) O material obtido – instrumento/questionário de pesquisa preenchido - será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado por meio de formatação ao término da pesquisa, dentro de cinco anos contados da data de encerramento formal da pesquisa.

j) As informações relacionadas a pesquisa poderão ser conhecidas por pessoas autorizadas. Os pesquisadores que terão acesso aos dados e informações coletadas são aqueles acima mencionados, Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, isto será feito sob forma codificada, para que a sua identidade seja preservada e mantida sua confidencialidade.

k) As despesas necessárias para a realização da pesquisa, como a assinatura de plataformas *on-line* para incursão do instrumento de pesquisa e *software* estatísticos e de organização de dados, não são de sua responsabilidade e você não receberá qualquer valor em dinheiro pela sua participação, ou seja, não haverá despesas nem compensações financeiras para o participante (Resolução CNS Nº 510 DE 2016, art.17, item VII). Observa-se ainda que o participante tem direito à indenização pelo dano decorrido da pesquisa, nos termos da lei (Resolução CNS Nº 466 de 2012, item IV.3.h e Resolução CNS Nº 510 de 2016, item 17.VII).

l) Quando os resultados da pesquisa forem publicados, não aparecerá seu nome, uma vez que há o compromisso com o seu anonimato e os dados serão tratados de modo conjunto.

m) Se você tiver dúvidas sobre seus direitos como participante de pesquisa, você pode contatar também o Comitê de Ética em Pesquisa da FURG (CEP/FURG) pelo e-mail cep@furg.br ou pelo telefone (53) 3237-3013. O Comitê de Ética em Pesquisa é um órgão colegiado multi e transdisciplinar, independente, que existe nas instituições que realizam pesquisa envolvendo seres humanos no Brasil e foi criado com o objetivo de proteger os participantes de pesquisa, em sua integridade e dignidade, e assegurar que as pesquisas sejam desenvolvidas dentro de padrões éticos (Resolução nº 466/12 Conselho Nacional de Saúde).

n) Esse termo poderá ser baixado do google drive, a qualquer momento que o respondente desejar usando o link fornecido no momento do envio do questionário, assim, permitido que o respondente tenha posse de todo o conteúdo presente nesse documento.

Li esse Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e compreendi a natureza e objetivo da pesquisa, e concordo em participar da pesquisa. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios da minha participação na pesquisa. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Rio Grande, ___ de _____ de _____

Eu declaro ter apresentado a pesquisa, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

[Assinatura do Pesquisador Responsável ou quem aplicou o TCLE]

APÊNDICE D1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (ENTREVISTA)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Nós, Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari, pesquisadores do NUPECOF - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Contabilidade e Finanças da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, estamos convidando você, a participar da pesquisa intitulada “GOVERNANÇA EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA”, que tem a pretensão de analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA. Para tal, busca-se: I - Identificar os artefatos de governança nas compras públicas, utilizados na UNILA; II - Elencar os instrumentos de governança previstos na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas vigentes; III - Analisar se as ferramentas (artefatos) de governança utilizadas nos processos de compras da UNILA, estão adequadas na nova legislação; IV - Propor artefatos e ajustes nos processos, para adequação à NLLC; V - Verificar o alinhamento da estrutura de governança de compras atual da.

a) O objetivo desta pesquisa é de analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA.

b) Caso você participe da pesquisa, será necessário executar uma tarefa, a qual consiste em preencher um instrumento de pesquisa indicando suas características de perfil e os blocos de questões conforme descrito na carta convite.

c) Para tanto, você será convidado a agendar data para responder as questões do roteiro de entrevista. A entrevista será realizada no seu ambiente de trabalho, em data e horário que melhor se adequar a sua rotina, tal tarefa levará aproximadamente 30 minutos.

d) É possível que você experimente algum desconforto, principalmente relacionado a cansaço, em função da atenção exigida no que tange o preenchimento do questionário da pesquisa e em função de alguma questão que possa causar tal inconveniente. Isso pode ser condicionante ao desconforto durante a tarefa de se posicionar frente aos fatores que podem influenciar o processo de governança nas contratações, aspecto fortemente relacionado ao dia-a-dia profissional dos respondentes. No entanto, se isso acontecer você estará livre para desistir da pesquisa em qualquer etapa dela. Diante dessa desistência esse Termo de Consentimento será devolvido imediatamente a você.

e) Os riscos previstos dessa pesquisa são mínimos, como o desconforto emocional, frente a estes riscos o pesquisador se compromete em garantir assistência imediata, integral e gratuita. Além disso, é possível que o participante se sinta inseguro e de algum modo alguma pergunta represente um gatilho que se intersecciona com a sua história de vida. Tal fato é pertinente a esta tipologia de pesquisa. Posto isso, o respondente pode interromper o preenchimento do questionário sem qualquer ônus ao mesmo.

f) Os benefícios esperados com essa pesquisa são decorrentes do conhecimento gerado acerca da gestão de contratações. Os benefícios da pesquisa estão voltados para a possibilidade de os participantes refletirem e ampliarem seus conhecimentos sobre o tema citado.

g) Os pesquisadores, Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari, responsáveis por esta pesquisa, poderão ser localizados no Núcleo de Pesquisa e Extensão em Contabilidade e Finanças da Universidade Federal

do Rio Grande (NUPECOF-FURG), Av. Itália, s/n – km 8 – Campus Carreiros – Pavilhão 4 – junto as instalações do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC) – Carreiros – Rio Grande – Rio Grande do Sul – Brasil – Telefone: (53) 3293-5399 ou por endereço eletrônico: “professorquintana@hotmail.com” e “evandro.mezzari88@gmail.com”, para esclarecer eventuais dúvidas que você possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrada a pesquisa.

h) A sua participação nesta pesquisa é voluntária e se você não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

i) O material obtido – instrumento/questionário de pesquisa preenchido - será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado por meio de formatação ao término da pesquisa, dentro de cinco anos contados da data de encerramento formal da pesquisa.

j) As informações relacionadas a pesquisa poderão ser conhecidas por pessoas autorizadas. Os pesquisadores que terão acesso aos dados e informações coletadas são aqueles acima mencionados, Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, isto será feito sob forma codificada, para que a sua identidade seja preservada e mantida sua confidencialidade.

k) As despesas necessárias para a realização da pesquisa, como a assinatura de plataformas *on-line* para incursão do instrumento de pesquisa e *software* estatísticos e de organização de dados, não são de sua responsabilidade e você não receberá qualquer valor em dinheiro pela sua participação, ou seja, não haverá despesas nem compensações financeiras para o participante (Resolução CNS Nº 510 DE 2016, art.17, item VII). Observa-se ainda que o participante tem direito à indenização pelo dano decorrido da pesquisa, nos termos da lei (Resolução CNS Nº 466 de 2012, item IV.3.h e Resolução CNS Nº 510 de 2016, item 17.VII).

l) Quando os resultados da pesquisa forem publicados, não aparecerá seu nome, uma vez que há o compromisso com o seu anonimato e os dados serão tratados de modo conjunto.

m) Se você tiver dúvidas sobre seus direitos como participante de pesquisa, você pode contatar também o Comitê de Ética em Pesquisa da FURG (CEP/FURG) pelo e-mail cep@furg.br ou pelo telefone (53) 3237-3013. O Comitê de Ética em Pesquisa é um órgão colegiado multi e transdisciplinar, independente, que existe nas instituições que realizam pesquisa envolvendo seres humanos no Brasil e foi criado com o objetivo de proteger os participantes de pesquisa, em sua integridade e dignidade, e assegurar que as pesquisas sejam desenvolvidas dentro de padrões éticos (Resolução nº 466/12 Conselho Nacional de Saúde).

n) Esse termo poderá ser baixado do google drive, a qualquer momento que o respondente desejar usando o link fornecido no momento do envio do questionário, assim, permitido que o respondente tenha posse de todo o conteúdo presente nesse documento.

Li esse Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e compreendi a natureza e objetivo da pesquisa, e concordo em participar da pesquisa. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios da minha participação na pesquisa. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Rio Grande, ___ de _____ de _____

Nome do Participante: _____

[Assinatura do Participante da Pesquisa ou Responsável Legal]

Eu declaro ter apresentado a pesquisa, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

[Assinatura do Pesquisador Responsável ou quem aplicou o TCLE]

APÊNDICE E - MODELO AUTORIZAÇÃO DO REITOR

Autorização do Reitor

Eu, _____, Reitor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, autorizo Alexandre Costa Quintana e Evandro Cesca Mezzari, pesquisadores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, realizarem a coleta de dados com os servidores da Universidade para desenvolver a pesquisa que tem por objetivo analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA.

Para tal, autorizo os pesquisadores a realizar entrevistas e enviarem um questionário aos servidores da Universidade. O estudo está autorizado pelo comitê ética conforme parecer n° _____

Rio Grande, ___ de _____ de _____

Nome do Universidade: _____

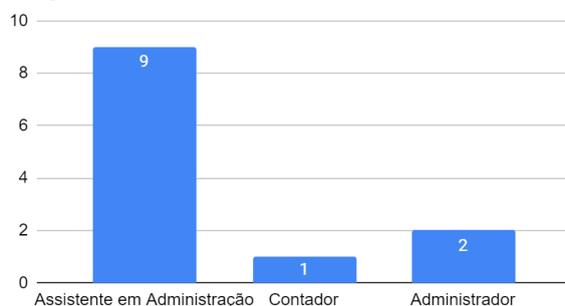
Nome do Reitor: _____

Assinatura do Reitor

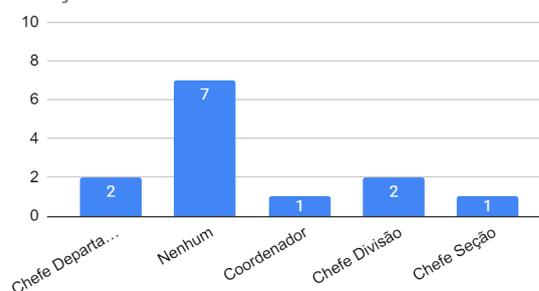
APÊNDICE F - RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO

BLOCO 1 - Dados profissionais do entrevistado

Cargo

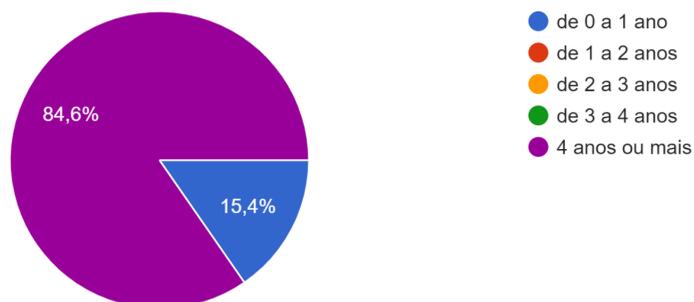


Função



Qual seu tempo de lotação na CCCL?

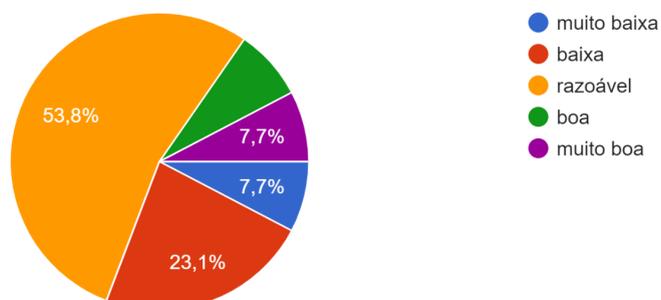
13 respostas



BLOCO 2 - Gestão TCU - Planejamento Contratações / Portaria SEGES 8.678/21.

Numa escala de 1 a 5, como você avalia a qualidade e eficácia dos Estudos Técnicos Preliminares - ETPs nos processos de licitações, dispensas ou inexigibilidades?

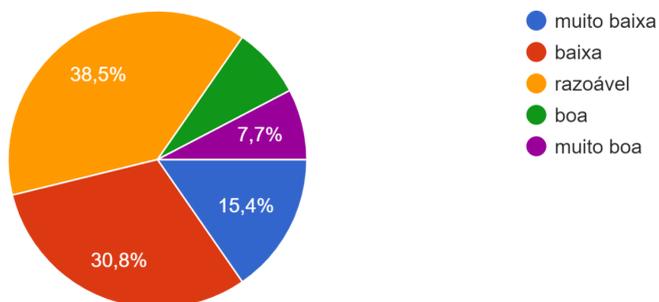
13 respostas



De forma geral, numa escala de 1 a 5, como você avalia a qualidade dos elementos abaixo nos ETPs que você, em algum momento da tramitação do processo, tem contato?

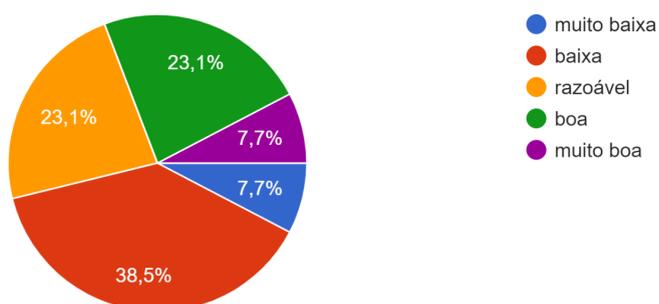
ETP - Problema a ser resolvido:

13 respostas



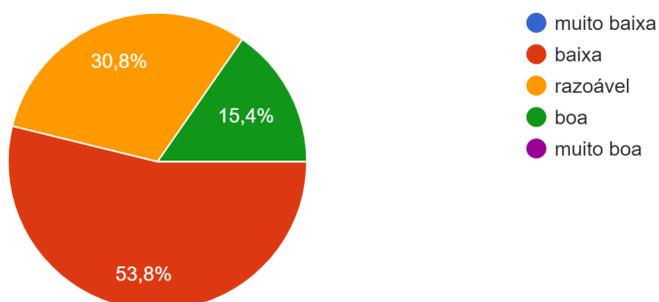
ETP - Apresentação da melhor solução disponível no mercado:

13 respostas



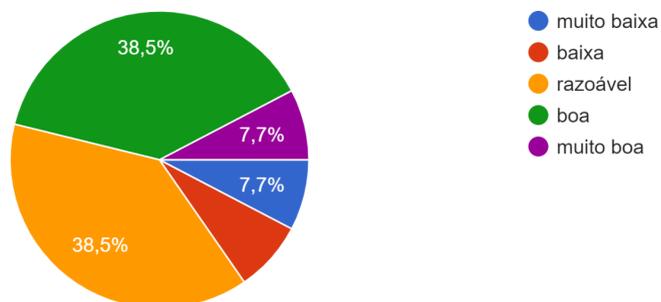
ETP - Demonstração da viabilidade técnica, econômica e ambiental da solução:

13 respostas



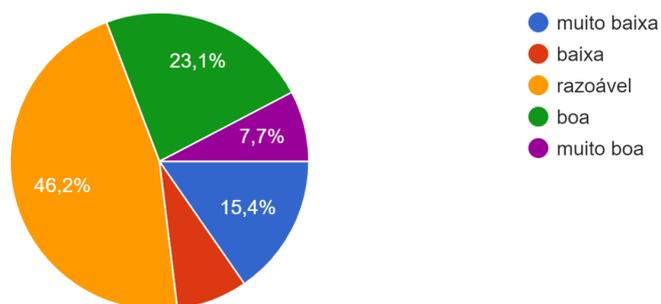
ETP - Alinhamento com o planejamento da instituição (PDI, PLS, PDU etc.)

13 respostas



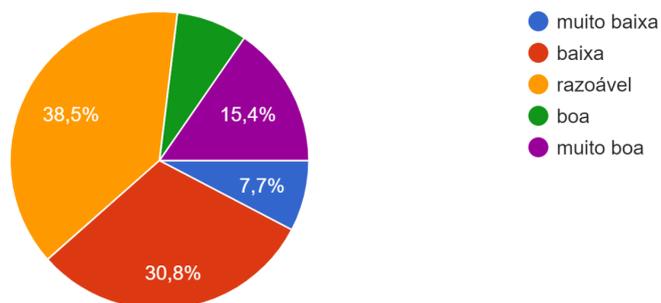
ETP - Definição de quantitativos baseados em projeções e/ou cálculos de demanda:

13 respostas



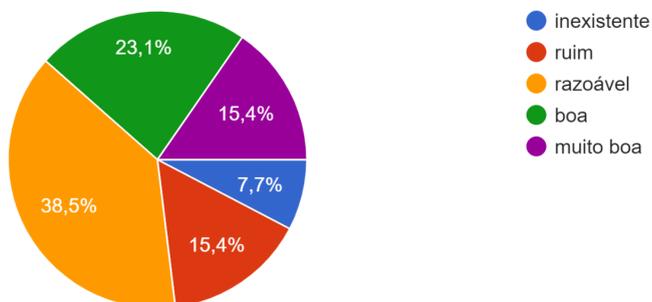
ETP - Clareza nas implicações da contratação (contratações correlatas, impacto no custeio etc):

13 respostas



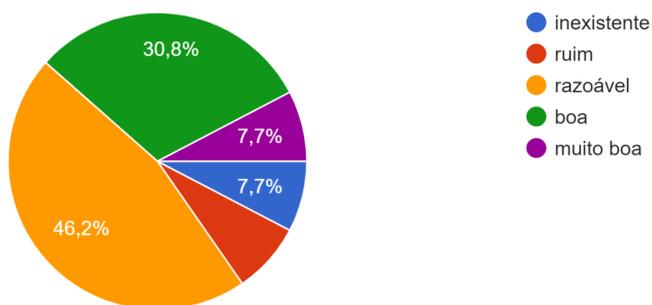
Como você avalia a política de compras compartilhadas na UNILA, principalmente as compras de uso comum a todos:

13 respostas



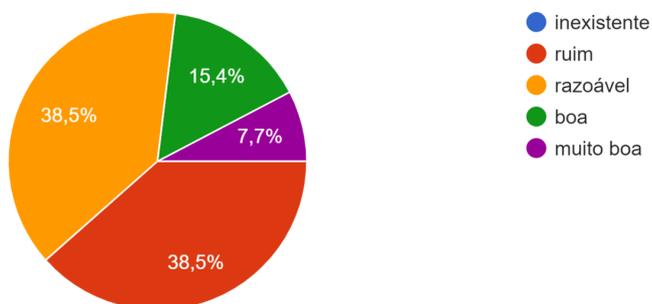
Como você avalia a política de compras com recursos de investimentos da UNILA:

13 respostas



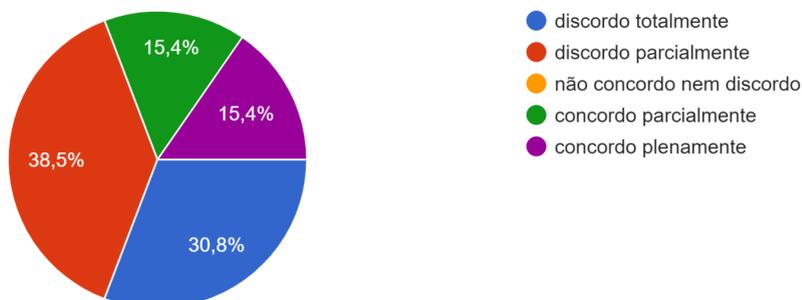
Nos instrumentos de contratações, como você avalia o conhecimento e a utilização de políticas de gestão de estoques dos demandantes:

13 respostas



Você entende que o assunto “governança” é tema específico e deve ser tratado exclusivamente pela alta gestão:

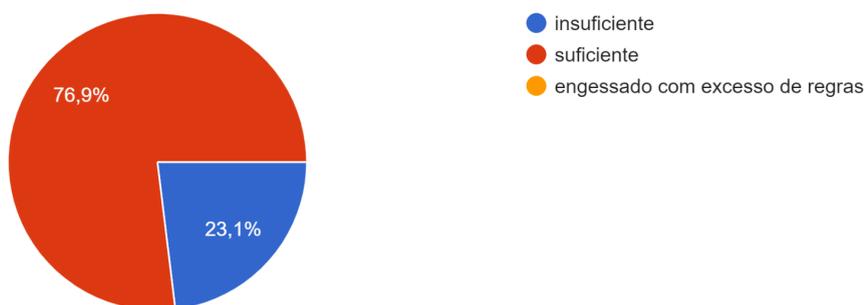
13 respostas



BLOCO 3 - Gestão TCU - Integridade e Capacidade da equipe / Portaria SEGES 8.678/21.

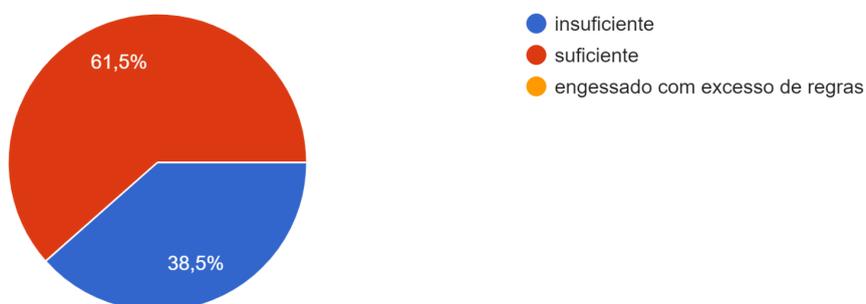
Qual sua percepção sobre a suficiência dos instrumentos que definem os padrões de conduta utilizados na organização, a serem seguidos em oca...cessos de licitação, dispensa ou inexigibilidade?

13 respostas



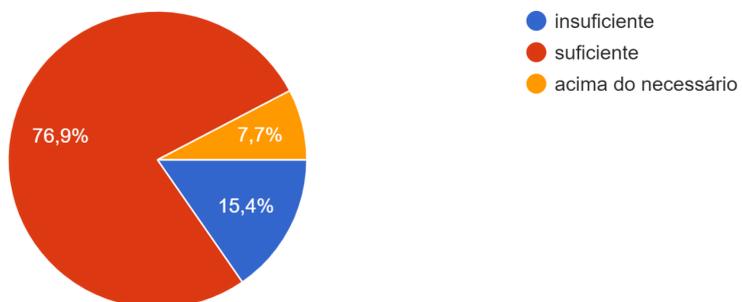
Você avalia que os registros (em processos, e-mails ou outros meios formais) dessas interações com fornecedores estão:

13 respostas



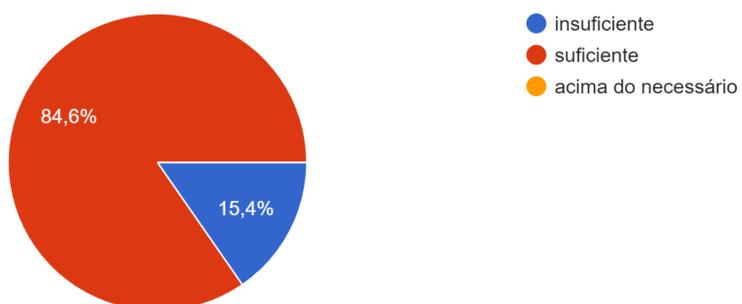
Como você avalia seu conhecimento para o desempenho das suas atividades atuais?

13 respostas



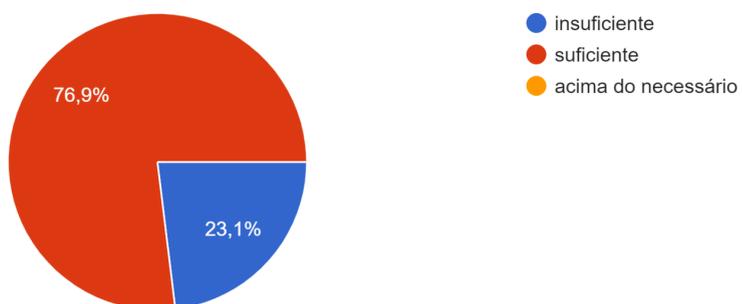
Como você avalia o plano de capacitação da área de Compras?

13 respostas



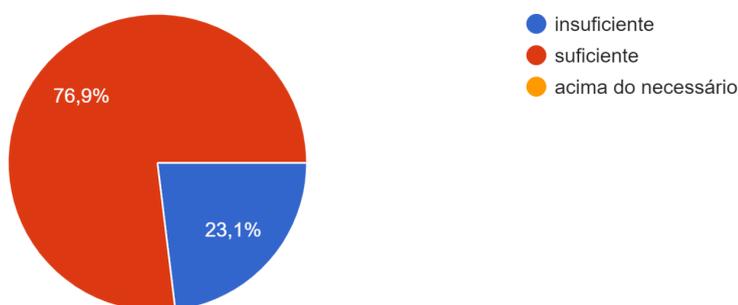
Você acha que o quantitativo de pessoal em sua subunidade é:

13 respostas



As avaliações de desempenho individual atualmente utilizadas, na sua percepção, são:

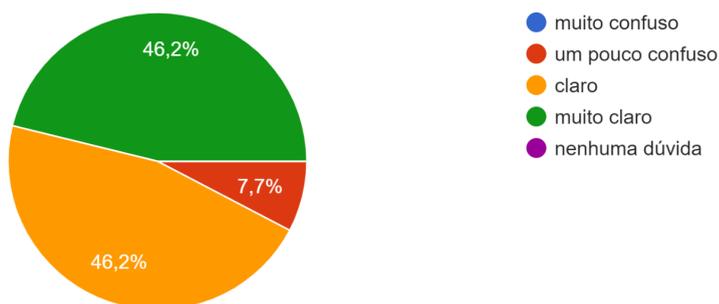
13 respostas



BLOCO 4 - Gestão TCU - Processos de trabalho e Riscos / Portaria SEGES 8.678/21.

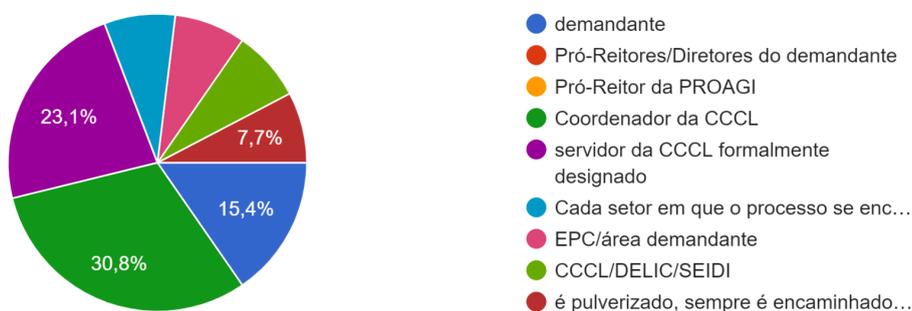
Como você avalia, na sua visão, a clareza dos fluxos dos processos de compras?

13 respostas



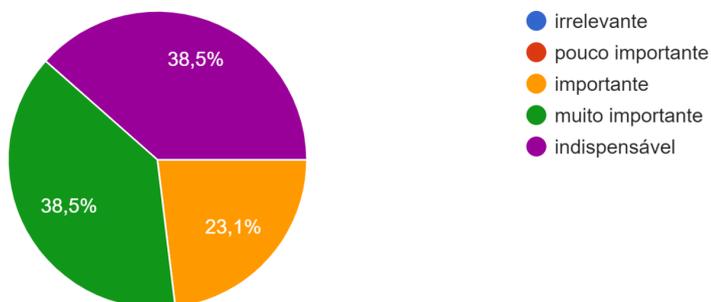
Na sua percepção, quem é o responsável pelo impulsionamento do andamento e acompanhamento do processo administrativo de contratações, após ...lização da demanda, até a assinatura do contrato?

13 respostas



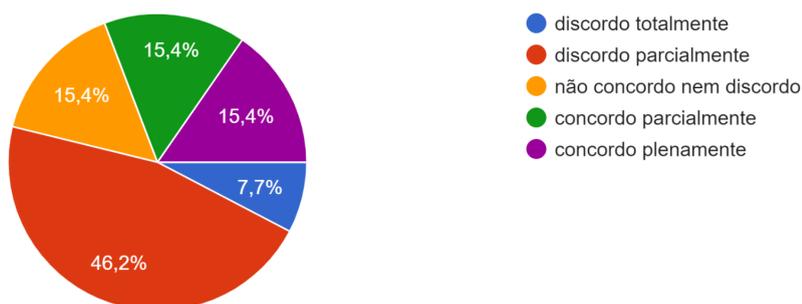
Como você avalia a necessidade dos check-lists utilizados nos processos?

13 respostas



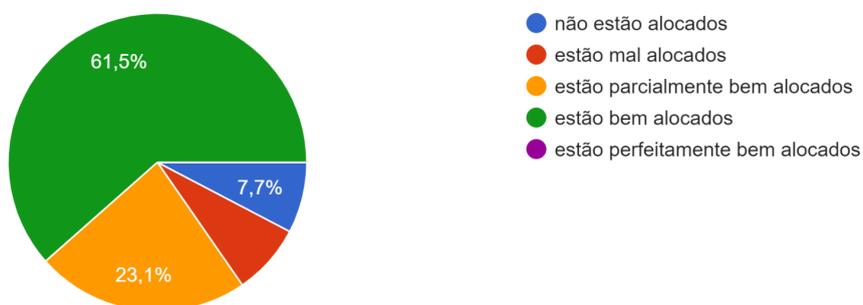
Com relação à designação de fiscais de contrato, você percebe que o gestor avalia os conhecimentos técnicos, segregação de funções e carga de trabalho para designação:

13 respostas



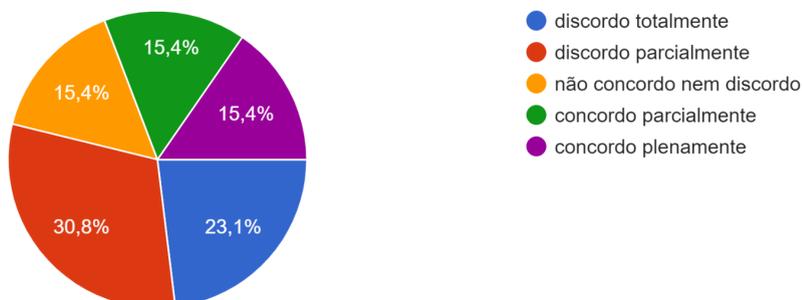
Com relação à distribuição dos riscos de uma contratação em razão da hierarquia institucional, ou seja, a distribuição de riscos estratégicos, táticos...cisão de cada servidor ou gestor, você entende que:

13 respostas



Na sua percepção, o Mapa de Riscos utilizado nos processos, e obrigatório nas compras e contratações, contempla todos os principais riscos:

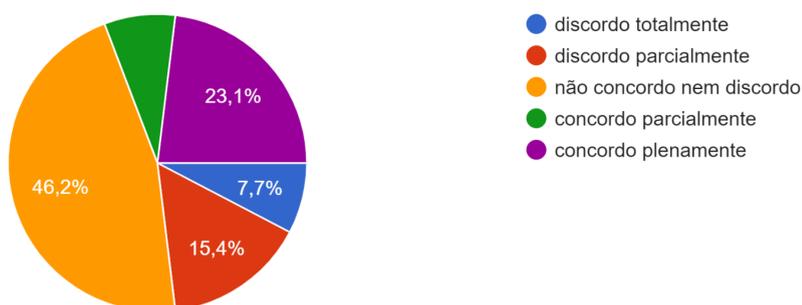
13 respostas



BLOCO 5 - Gestão TCU - Desempenho e Sustentabilidade / Portaria SEGES 8.678/21.

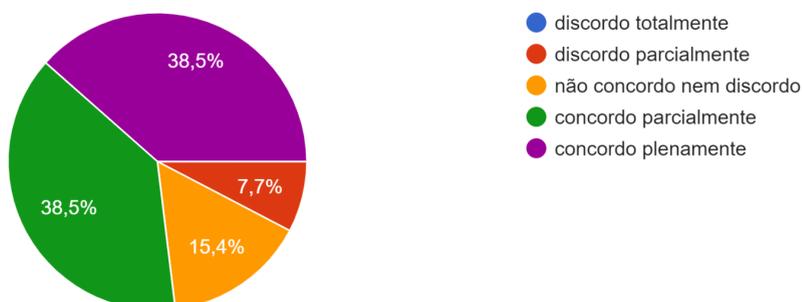
Você entende que a UNILA utiliza métodos claros de gestão de desempenho e qualidade dos serviços e produtos contratados/adquiridos:

13 respostas



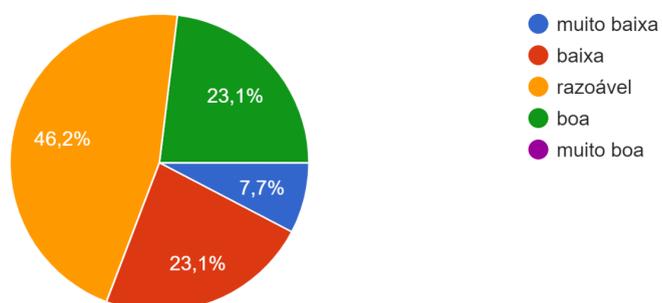
Na sua percepção, os gestores de contratos analisam a qualidade dos produtos ou serviços prestados para decisão de prorrogação contratual:

13 respostas



Numa escala de 1 a 5, como você avalia a questão de compras sustentáveis na UNILA?

13 respostas



APÊNDICE G - RELATÓRIO TÉCNICO

GOVERNANÇA EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA

RESUMO

O presente estudo analisa o tema governança nas contratações públicas de uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES, utilizando como base os mecanismos de liderança, estratégia e controle adotado pelas legislações federais e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União - TCU e a Controladoria-Geral da União - CGU. A pesquisa utiliza como base os dados e informações obtidos dentro da IFES e nas legislações vigentes que regem as contratações públicas, de forma que possibilite elaborar uma análise por meio da triangulação de dados obtidos em três fontes distintas, cuja análise qualitativa ocorreu sob a perspectiva do pesquisador-servidor da organização. Os resultados apresentados demonstram a perspectiva das práticas e mecanismos de governança dos gestores da alta gestão e dos servidores da Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações - CCCL, além da análise processual, cujo produto final apresenta-se por meio da análise interna da IFES, redução e apresentação dos dados obtidos na legislação vigente sobre licitações e contratos, análise dos pontos de melhoria da estrutura de governança e, por fim, uma proposta de intervenção a ser aplicada, de forma que seja possível aplicar todo o resultado da pesquisa de forma pontual, clara e descrevendo os resultados esperados. Como resultado do estudo, obteve-se a percepção de que a IFES em análise está em processo de aprendizagem e aprimoramento das questões relativas à governança, com muitas práticas já em utilização, de forma que os ajustes pontuais sugeridos por este estudo poderão elevar o nível de maturidade da organização, contribuindo para o aprimoramento interno e a maior geração de valor ao público-usuário dos serviços ofertados pela organização.

1 – INSTITUIÇÃO

O estudo foi desenvolvido na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, autarquia federal criada pela Lei nº 12.189 (2010) e com sede na cidade de Foz do Iguaçu – PR.

2 - PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

3 - DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros (MATIAS PEREIRA, 2010).

Matias-Pereira (2010) apresenta a análise das motivações que levaram à adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público, concluindo que a boa governança assume importância cada vez maior no que se refere às questões que envolvam as relações complexas entre Estado, setor privado e terceiro setor, sendo que umas das principais motivações que levaram às adaptações da governança corporativa para o setor público são as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas suas ações,

em geral morosas e inflexíveis, refletindo na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Em consonância com o apresentado por Matias-Pereira (2010), em que o autor constata que o principal desafio é a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública no país, buscar-se-á ampliar os estudos nesta área, especialmente, com o foco nas compras públicas, que em vista da literatura pesquisada, representa uma lacuna ainda não explorada no contexto da governança pública. Assim, o estudo foi viabilizado por meio do desenvolvimento do trabalho na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, autarquia federal criada pela Lei nº 12.189 (2010) e com sede na cidade de Foz do Iguaçu – PR.

Desta forma, o estudo apresentou uma revisão teórica acerca do tema governança, governança pública e governança nas contratações, baseando-se em conceitos publicados na literatura, normas legais e infralegais e visa traçar um diagnóstico do sistema atual de governança da UNILA, baseado, principalmente, nos três mecanismos adotados pelo TCU (liderança, estratégia e controle), buscando, assim, responder a seguinte questão problema: de que forma, e por meio de quais ferramentas, os mecanismos de governança podem contribuir para a área de compras da UNILA?

4 - OBJETIVOS

O objetivo geral do presente estudo consistiu em “analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA”.

Para que o objetivo geral fosse alcançado, foram necessários alcançar os seguintes objetivos específicos: I - Identificar os artefatos de governança nas compras públicas, utilizados na UNILA, baseados nos processos instruídos pela Lei 8.666/93 e pela Lei 14.133/21; II - Elencar os instrumentos de governança previstos na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas vigentes; III - Analisar se os instrumentos e a estrutura de governança presentes nos processos de compras da UNILA estão adequadas à legislação vigente e; IV - Propor ajustes nos processos e na estrutura de governança das contratações, para adequação à Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC.

5 - ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nesta seção são apresentados os aspectos da pesquisa relacionados aos três principais momentos: levantamento de dados internamente na UNILA, levantamento da legislação de compras vigente e a análise de alinhamento da estrutura de governança da UNILA em relação à legislação vigente.

5.1 Artefatos de governança identificados na UNILA

Com relação à entrevista os mecanismos de liderança, estratégia e controle que balizaram o estudo, foram utilizados para categorizar os artefatos de governança presentes e identificados nas falas dos gestores da UNILA. No questionário, foram utilizadas as categorizações em blocos, conforme Apêndice B, baseadas na Portaria Seges 8.678/21 e enquadradas nos mecanismos descritos no TCU, a fim de relacionar os instrumentos e demonstrar as inter relações das legislações utilizadas.

Presente o mecanismo de liderança, conforme definido pelo Art. 5º do Decreto 9.203 de 2017, “que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações” tornam-se evidentes os artefatos de delegação de competências, autonomia para tomada de decisões de compras e, conseqüentemente, a responsabilidade de cada gestor.

Com relação à amostra dos processos administrativos, verificou-se que existe

autonomia dos gestores de linha inferior à Reitoria na decisão sobre compra e encaminhamento das demandas, não havendo autorização expressa da Reitoria ou do CONSUN nos documentos, ressalvado o “ratifico” das contratações diretas, sendo consonante, portanto, com as falas dos gestores.

Nos processos administrativos objetos de análise, verificou-se que as etapas necessárias para finalização do processo estão segregadas, principalmente, nas fases de planejamento da contratação, autorizações, homologações de procedimentos, ateste de recebimento e pagamento. Tais etapas são definidas pelos documentos encartados aos autos.

Verificou-se, a partir dos trechos extraídos das entrevistas, alguns pontos relevantes levantados pelos gestores na análise da responsabilidade de assinatura de um TR, tais como estar ocupando uma chefia, conhecimento técnico e senso de responsabilidade com a coisa pública.

Dos principais excertos extraídos das entrevistas com os gestores, também pode-se destacar a autonomia dada aos órgãos de controle interno e também a tentativa de construção de uma equipe íntegra.

De forma geral, observou-se que os gestores utilizam dos documentos oficiais da Instituição para nortear as ações de suas unidades, sendo o PDI o documento mais citado nas entrevistas com os gestores. Com relação à demonstração dos elementos e do alinhamento estratégico registrados nos processos, verificou-se que são apresentados no DOD e timidamente no ETP, de forma geral, existem algumas limitações entre o alinhamento do ETP e documentos de planejamento da Instituição.

Com relação ao planejamento, há uma preocupação para as melhores decisões de compras, sendo que algumas prioridades são definidas, como, no caso, o atendimento às áreas finalísticas prioritariamente. Entretanto, alguns pontos mereceram destaque em razão dos problemas identificados pelos gestores para realização de uma contratação, muitas vezes, de baixa complexidade, como a compra de uma faixa para evento ou a contratação de um serviço comum. Evidenciou-se, também, uma dificuldade na priorização destas contratações, uma vez que existe uma certa margem de discricionariedade por parte dos gestores.

Nos quesitos relacionados à normatização das contratações, verificaram-se observações relacionadas às lacunas que podem ser melhor esclarecidas por meio de regulamentação interna. Alguns apontamentos dos gestores demonstraram a falta de orientações e normativas com relação ao processo em si e, também, com relação à questões mais amplas, como políticas de compras, compras compartilhadas e conjuntas, contratações sustentáveis e decisões colegiadas por meio de câmaras temáticas em conselhos ou comitês.

Verificou-se que os gestores não realizam acompanhamento formal e sistemático das contratações realizadas pelas equipes, sendo que a análise da qualidade é feita mediante percepção ou conversas com os beneficiários das compras, sem uma metodologia pré-definida. Por outro lado, muitos gestores apontaram que tal ferramenta seria de grande utilidade e ajudaria no planejamento e avaliação das contratações.

Também foi possível verificar um primeiro indicativo de melhorias nas análises das contratações por meio de indicadores, que segundo o Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Sistema FIEP) e Serviço Social da Indústria do Estado do Paraná (SESI PR), (2010) os indicadores aumentam a chance de tomar decisões corretas e de potencializar o uso dos recursos, visto que possibilitam conhecer a verdadeira situação que se deseja modificar, estabelecer prioridades, escolher os beneficiados, identificar objetivos, realizar o acompanhamento dos trabalhos e processos e, por fim, verificar os resultados e impactos obtidos.

Como forma de aprimoramento dos controles internos, os gestores apontaram a necessidade de evolução e aprimoramento do Sistema Integrado de Gestão - SIG para um sistema que permita gerar dados e informações sobre estes controles, para que possa ser

utilizado como informação de gestão, visto que “os sistemas integrados oferecem valor ao elevar a eficiência operacional e fornecer melhores informações sobre a empresa como um todo, as quais ajudam a gestão a tomar melhores decisões (Laudon e Laudon; 2007, p. 245). Nos processos administrativos analisados, verificou-se, efetivamente, o uso de check-lists e autorizações, sendo utilizados, essencialmente, após encerramento das etapas principais da contratação.

A gestão de riscos nos processos de compras ainda se demonstrou incipiente, com uma Política de Gestão de Riscos já definida na Instituição, porém é um assunto ainda não dominado, não estando incorporado e amplamente utilizado em todas as unidades que demandam contratações. Na análise processual, os processos possuem o documento denominado “Matriz de Gerenciamento de Riscos”, porém não foi evidenciado sua aplicação prática, além do seu desdobramento e acompanhamento durante o processo.

Sobre a auditoria interna, parte dos gestores entendem que ela atua, majoritariamente, na análise do fluxo processual e eventuais erros e omissões na conformidade, sendo pouco citada nas questões de análise de objetivos atingidos e qualidade das contratações.

Na análise processual, constatou-se que todos os documentos, com exceção dos obrigatoriamente restritos em razão de dados pessoais, estão públicos e acessíveis aos interessados, por meio de processo eletrônico.

5.2 Artefatos de governança identificados na Lei 14.133/21 e legislações vigentes

Sobre o mecanismo de liderança, a Lei 14.133/21 cria a figura do agente de contratação, sendo este responsável pelo impulsionamento do processo licitatório, acompanhamento e tomada de decisões. Ainda com relação a esse mecanismo, a Lei expressamente enfatiza a necessidade de promover a gestão por competências e observar o princípio da segregação de funções, principalmente em funções mais suscetíveis a riscos, conforme seu Art. 7º.

Com relação ao mecanismo de estratégica, percebeu-se, na leitura da Lei 14.133/21, grande ênfase nas questões de planejamento de compras e alinhamento estratégico das contratações. Verificou-se o destaque a elementos de planejamento, como por exemplo, o ETP, padronização de compras, serviços e obras, a criação do modelo de contrato de eficiência e o PCA.

Ainda, pode-se observar que a Lei inovou ao permitir a prorrogação da ARP, anteriormente limitada a 1 (um) ano, agora podendo ser prorrogada por mais 1 (um) ano, desde que demonstrada a vantajosidade para a Administração. Ainda permitiu que contratos de serviços e fornecimentos contínuos pudessem ser formalizados por até 5 (cinco) anos, e prorrogados até o limite de 10 (dez) anos, podendo, ainda que os contratados sejam remunerados com base em remuneração variável, com base nas métricas e requisitos definidos no Edital e no contrato.

Da mesma forma que o planejamento, os controles (mecanismo de controle) ganharam ênfase na NLLC, sendo objeto de ampla quantidade de artigos. O gerenciamento de riscos torna-se instrumento essencial para o gestor, sendo enfatizado e amplamente conceituado na Lei. Com relação à atuação do controle interno, verifica-se uma preocupação do legislador para que o Agente de Contratação tenha acesso ao assessoramento jurídico e controle interno para o desempenho de suas funções.

A transparência, visando um maior controle social, também foi tópico de atenção do legislador. Verifica-se que a criação do PNCP torna-se uma ferramenta-chave no quesito transparência, visto que todos os elementos da contratação são apresentados de forma centralizada em portal único.

Camarão (2022) afirma que a NLLC contém avanços, mas ressalta que o salto evolutivo de efetividade das contratações somente será possível se houver comprometimento

e intenção precípua na implementação dos novos regramentos e paradigmas, sendo o momento atual de transição é excelente oportunidade para adoção e amadurecimento dessas medidas, mesmo quando, pela própria Lei, estão desobrigadas de seguir tais regramentos.

5.3 Análise de alinhamento entre a estrutura de governança e processos atuais com a Lei 14.133/21

A Portaria Seges 8.678/2021, em seu Art. 6º apresenta os instrumentos de governança nas contratações públicas, que devem estar alinhados entre si. Para a análise de alinhamento entre a estrutura atual e a NLLC, foram considerados os instrumentos citados na referida Portaria combinados com as **práticas** de governança previstas no Referencial Básico de Governança do TCU (2020), de forma que as informações sejam trianguladas e possibilitem a compreensão do contexto.

Após análise do resultado da coleta de dados, em comparação com os artefatos presentes na NLLC, verificou-se que, de fato, existe grande autonomia dos gestores de linha inferior à Reitoria para tomada de decisões de compras, visto que os processos não necessitam de autorização expressa da Reitoria para a tomada de decisão.

Verificou-se, também, presente a figura da “autoridade competente”, na figura do Pró-Reitor, na assinatura dos documentos finalizados para publicação dos instrumentos convocatórios, observando-se também uma subdelegação de competências ao Coordenador da CCCL para homologação dos certames licitatórios.

Por meio da legislação vigente, constatou-se que o agente de contratação (pregoeiro, quando realizado o pregão), é figura central e fundamental no andamento e acompanhamento do processo de contratação, sendo, inclusive, responsável pelo seu impulsionamento. Além das atribuições já previstas na NLLC, o Decreto Nº 11.246, de 27 de outubro de 2022 regulamenta a atuação deste agente.

Outro ponto que merece destaque no processo analisado, é a assinatura do ETP, Pesquisa de Preços e TR por apenas um servidor e a chefia máxima da unidade demandante. Tendo em vista a dificuldade de apenas 1 (um) servidor dominar todas as questões técnicas, legais (a respeito de licitações) e, ainda, atuar como demandante formal do objeto no processo, surge a necessidade de compartilhar a responsabilização dentre diferentes atores. Tal preocupação foi objeto de questionamento aos gestores, sendo que muitas observações foram no sentido de segregar as funções pelos papéis de demandante, responsável pelas questões administrativas e área técnica. Desta forma, seria razoável e viável a adoção do formato previsto no Art. 2º, inciso IV da IN SGD/ME nº 94/2022.

A IN indica, como boa prática de gestão, que os três atores - integrante técnico, administrativo e requisitante - estejam presentes nos documentos de planejamento, cada qual com sua responsabilidade prevista em regulamento interno, além da chefia máxima da macrounidade demandante, cujo papel é de autoridade competente para autorização da realização da contratação e consequente execução orçamentária sob gestão de sua unidade. Para simplificação de procedimentos, eventualmente, a Administração poderá agregar a figura do integrante técnico e requisitante no caso de objetos menos complexos.

Durante a pesquisa também não foram localizados instrumentos institucionais que dispusessem sobre gestão por competências, fato que poderia auxiliar na definição de perfis adequados à área de contratações. Embora a gestão por competências seja algo complexo e demanda envolvimento de toda a Universidade, por meio da área de Gestão de Pessoas, entende-se que é possível a gestão atuar de forma imediata na questão de capacitações, por meio do Plano de Capacitações da área de Compras. Anualmente, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Instituição - PDP planeja as ações de capacitações para o exercício subsequente.

Outro ponto fundamental na questão do estabelecimento do modelo de governança é a estrutura hierárquica decisória da Instituição. Para isso, é necessário definir a competência para decisões (e, conseqüentemente, a alocação dos riscos) durante as diversas etapas do processo de contratação.

Em consonância à classificação de “alta gestão”, em complemento ao esquema utilizado pelo Plano de Riscos, entende-se relevante a classificação da estrutura restante da gestão em nível “tático” e “operacional”, visto os diversos tipos de ações e análise que cada nível hierárquico deve atuar. Tais definições evitam que servidores com responsabilidades mais operacionais, por exemplo, sejam envolvidos em decisões estratégicas ou sejam alocados como responsáveis pelas ações preventivas e de contingência dos riscos, sem ter a competência legalmente definida, incorrendo em riscos pessoais e, também, organizacionais.

Torres (2021) defende que, para delinear as responsabilidades pertinentes a cada agente, é fundamental uma normatização interna sobre o tema, baseando-se na exigência do Art. 169 da Lei 14.133/21 que os integrantes das três linhas de defesa devem adotar providências para a apuração das infrações, observada sempre a segregação de funções a individualização das condutas (ou segregação de responsabilidades). O autor ainda afirma que “esta segregação de responsabilidade não impede a responsabilização quando é evidente a culpa in eligendo ou a culpa in vigilando” (TORRES; 2021, p. 103).

Em paralelo à publicação de um documento norteador relevante, sugere-se que seja avaliada a possibilidade de criação de um comitê para as questões (decisões) sustentáveis relativas às contratações. Uma outra opção é a incorporação dessas competências ao CGIRC, sendo possível, inclusive a adoção de câmaras temáticas dentro do comitê, separando as funções principais definidas em Decretos e INs externas das funções secundárias, como deliberações sobre contratações sustentáveis.

Com base nos dados levantados, verificou-se que a Matriz de Gerenciamento de Riscos dos processos administrativos analisados identificou, em média, 4 (quatro) riscos, sendo a grande maioria da fase de planejamento da contratação, todos identificados pela EPC. No Plano Institucional de Gestão de Riscos da UNILA, é possível identificar as diferentes categorias de riscos que podem ser identificados nos processos, sendo que tais categorias foram adaptadas do TCU (2018), apresentando-se em riscos estratégicos, operacionais, integridade, imagem, legais, financeiros/orçamentários e ambiente externo.

Observou-se, portanto, que a elaboração de Matriz de Gerenciamento de Riscos apenas pela EPC demonstrou-se insuficiente, devido a sua margem de competência. Exemplificando, torna-se dificultoso para os membros da EPC avaliarem os riscos legais e de integridade inerentes à condução da fase externa de um procedimento licitatório, ao mesmo tempo que o agente de contratação poderia ter dificuldades em identificar os impactos na estratégia institucional da organização, sem estar participando ativamente das deliberações e direcionamentos da alta gestão.

Por esse motivo, entende-se necessário que a listagem dos riscos identificados seja atualizada durante o decorrer do processo de contratação, no modelo da IN 05/2017, por diferentes atores, sendo relevante que tal matriz identifique também a categoria, conforme demonstrado no Plano de Gestão de Riscos da UNILA, cabendo à EPC, por exemplo, a identificação dos riscos relacionados ao planejamento da contratação (solução escolhida, economicidade, custo de oportunidade), à área de Compras a identificação dos riscos inerentes à condução da fase externa do processo (riscos de recursos de fornecedores, impugnações, legais), enquanto a alta gestão avalie os riscos que possam ocorrer nas questões macro da contratação, como, por exemplo, a imagem institucional perante a sociedade na aquisição de equipamentos ou obras de grande vulto ou de utilidade duvidosa.

Da mesma forma, entende-se necessário que as instâncias superiores (alta gestão e CGIRC) tenham ciência formal no processo sobre os riscos considerados elevados, ou seja,

com maior potencial de influenciar nos objetivos da Instituição, pois, segundo o COSO (2017), o gerenciamento de riscos requer uma análise por meio de um portfólio de riscos, atividade que requer a atuação de diferentes responsáveis, sendo que, com uma visão combinada de todos os riscos da organização, a alta administração poderá analisar se a carteira de riscos é compatível com o apetite ao risco definido pela organização. Além disso, embora um determinado risco numa subunidade possa estar dentro do tolerado, o conjunto dos riscos pode exceder o limite pré-definido de apetite a risco, ou seja, tais riscos inter-relacionados devem ser identificados e analisados em conjunto.

Entende-se, portanto, que a gestão de riscos de compras ainda encontra-se em processo de aprendizado e maturação, não sendo incorporado efetivamente para questões estratégias de compras, pelo menos formalmente.

Outra ferramenta de controle identificada durante o levantamento de dados, e amplamente utilizada nos processos, é o check-list. Verifica-se que os processos, em geral, utilizam as bases do modelo da Advocacia Geral da União - AGU, sendo que muitos foram incrementados e adequados conforme a necessidade da contratação.

Com relação à formulação da estratégia, conforme dados obtidos na pesquisa, o PDI foi amplamente citado pelos gestores como ferramenta norteadora das ações, por meio dos objetivos e metas nele estipulados. Entretanto, algumas falas remetem a problemas nestes objetivos, sendo relatados como muito amplos, abstratos ou sem metas bem definidas. Como sugestão de alinhamento e adequação do planejamento com as expectativas da gestão, por analogia, pode-se utilizar a metodologia adotada para elaboração do Plano Plurianual - PPA, previsto no Art. 35, § 2º da Constituição Federal.

Por fim, os 2 (dois) indicadores de compras encaminhados pela gestão, (IMR de contratos e número de itens desertos/cancelados) para a área de planejamento estratégico, conforme informação obtida em entrevista, certamente possibilitam avançar na filosofia de melhoria contínua, em razão do desempenho pregresso do contratado ser avaliado e possibilitar o aprimoramento das contratações seguintes, por meio de ajustes nos instrumentos de planejamento. Utilizando-se, por exemplo, o IMR para tal análise, a EPC pode verificar os principais pontos que causaram baixo índice de resultado no contrato anterior e atentar-se para a correção do problema.

Sugere-se, portanto, que os dados necessários para tais indicadores sejam tabulados e transformados em informação estratégica, a fim de subsidiar as futuras EPCs e gestores de contrato na busca pela melhoria contínua das contratações.

O terceiro mecanismo, de controle, está diretamente relacionado à transparência ativa e passiva dos processos de contratações. Verificou-se que existe certo nível de transparência nos processos quando é possível acessá-los em perfil público do sistema de gestão da UNILA, sem necessidade de login e senha, e com todos os documentos abertos, salvo os que possuem informações de caráter restrito ou sigiloso. Entretanto, quando se trata de transparência ativa, torna-se relevante a “tradução” destes dados e informações para o efetivo controle social, visto que muitos conceitos são complexos e a dinâmica processual por vezes pode dificultar a análise de terceiros.

Portanto, conforme citado em entrevistas, torna-se essencial a criação de uma página que “traduza” todas essas informações em conceitos e números simplificados, por meio de uma espécie de painel de compras. Nesse painel, quaisquer usuários, desde o especialista até o cidadão comum, poderão identificar o tipo e visualizar o montante efetivo de cada gasto, além de possibilitar o acesso a informações detalhadas (processo administrativo, documentos, relatórios) de forma centralizada e por meio de links.

Outro ponto de questionamento aos gestores foi a questão da análise da qualidade das contratações sob responsabilidade de sua unidade. Neste assunto, a gestão pode aplicar tal pesquisa de satisfação para todos os tipos de contratações, desde compra de equipamentos,

insumos até obras, nesse último caso, Plano de Ocupação, conforme citado em entrevista. Salomi, Miguel e Abackerli (2005, p. 280) entendem que “a condução de uma avaliação sobre satisfação dos clientes internos e da qualidade destes serviços em uma empresa oferece uma ferramenta gerencial que propicia a detecção de oportunidades de melhoria nos processos internos”.

Com relação ao trabalho desempenhado pela Auditoria Interna, houve diversas questões divergentes e outras convergentes sobre a forma de atuação nos processos de contratações. Primeiramente, entende-se como essencial que a auditoria interna tome ciência formal dos objetivos e metas institucionais de curto, médio e longo prazo, estes alinhados ao PDI, a fim de alinhar seus programas internos de trabalho, atuando de maneira efetiva, colaborativa e independente para a busca dos melhores resultados organizacionais.

A nível operacional, além da análise prévia da auditoria interna nos instrumentos de controle de compras, por exemplo, os *check-lists* já mencionados, eventualmente o Agente de Contratação poderá deparar-se com questões complexas e inéditas na condução dos processos, cuja ação (decisão do agente) envolve risco elevado para a Instituição. Nestes casos, sugere-se, como fluxo, que o Agente de Contratação reporte o problema para a autoridade máxima da macrounidade para que essa possa recorrer à auditoria, caso entenda necessário.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU, 2017) descreve as atividades de avaliação e consultoria como instrumentos complementares para atingir o objetivo de agregar valor às organizações. Os tipos de consultoria previstos no manual são: assessoramento/aconselhamento, treinamento e facilitação.

Por fim, conforme verificado nos dados levantados, muitas questões referentes à compras carecem de normatização interna, desde uma política geral de compras até questões éticas ou meramente procedimentais. Embora seja difícil abarcar todas as situações complexas que uma contratação pública pode apresentar, alguns temas já pacificados e citados como desafios pelos gestores nas entrevistas ou citados pelos servidores da CCCL no questionário, podem ser objeto da primeira versão deste manual. Assim, por meio da criação de um Manual de Compras, os prazos, fluxos, procedimentos e documentações serão melhor visualizados pelas partes interessadas, reduzindo ruídos nas comunicações e servindo como base para consultas e direcionamentos.

6 RECOMENDAÇÃO DE INTERVENÇÃO

Alinhado à base conceitual de todo o estudo, a proposta de intervenção também é apresentada por meio dos mecanismos de governança presentes na literatura e legislação, separada nos subgrupos das práticas de governança assimiladas pelo TCU.

Quadro 1: Proposta de intervenção por meio das práticas de governança

MECANISMO: LIDERANÇA		
AÇÃO	DOCUMENTOS ENVOLVIDOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Estabelecer o Modelo de Governança		
- Designar e dar ciência ao Agente de Contratação/Pregoeiro sobre sua designação imediatamente após a abertura do processo.	- Nomeação do agente responsável pela condução do processo na Portaria de Designação de EPC; - Alterar o nome do documento para “Portaria de Designação de	- Espera-se que o Agente de Contratação/Pregoeiro seja cientificado no início do processo e passe a acompanhar/impulsionar o andamento, e relate à Autoridade

	EPC e Agente Responsável”	Responsável sobre eventuais problemas ou atrasos.
- Designar EPC para quaisquer contratações com valores acima do limite da dispensa por menor valor (Lei 14.133/21, Art. 75, I e II).	- Portaria de designação de EPC, com composição mínima de integrante requisitante, técnico e administrativo; - Normativa interna para regulamentação da regra; - Assinatura do gestor da macrounidade como autorizante da contratação nos instrumentos de planejamento.	- Espera-se que os riscos inerentes a uma contratação sejam compartilhados em mais de um servidor, e o gestor máximo da macrounidade figure no processo como autorizador da contratação.
- Definição clara, pela Alta Gestão (Estratégica), da estrutura de nível Tático e Operacional para a melhor definição das atribuições e condução dos processos de contratações.	- Regulamento próprio (Instrução Normativa) ou atualização do Plano Institucional de Gestão de Riscos.	- Espera-se que a alçada para decisões seja enquadrada de acordo com a capacidade de decisão e de atuação mediante riscos; de forma que riscos identificados não sejam alocados para agentes sem poder de atuação/decisão e, também, que a alocação seja adequadamente distribuída na hierarquia e nos cargos disponíveis, envolvendo todos os níveis de gestão, se necessário.
- Criação de um comitê para tratamento de questões estratégicas sustentáveis.	- Designação de um novo comitê específico por meio de Portaria, ou incorporação das atribuições no CGIRC, mediante câmaras temáticas (riscos, sustentabilidade etc.).	- Espera-se que as decisões críticas estratégicas relacionadas à sustentabilidade sejam definidas por meio de um comitê intersetorial, de forma que a decisão não seja centralizada em apenas uma macrounidade e depois demandada a execução para as demais.
Prática: Promover a integridade		
- Elaboração de um código de conduta para os agentes envolvidos nos processos de compras, sejam estes lotados na CCCL ou nas demais unidades.	- Código de Conduta do Agente de Contratação/Pregoeiro e demais atuantes.	- Espera-se que o código defina questões simples, como a forma de interação com fornecedores (e-mail institucional, whatsapp) e a forma de registro dessas interações no processo; além de questões complexas, como a ação em tentativa de subornos, vantagens indevidas por fornecedores, pressões para prática de atos ilícitos pelas autoridades superiores ou outras unidades internas.
Prática: Promover a capacidade de liderança		
- Definição de capacitação mínima para atuação como Chefias, Agente de Contratação, Pregoeiro,	- Normativa Interna regulamentando os cursos mínimos a serem comprovados,	- Espera-se certificar que os ocupantes destes cargos ou funções possuam a formação

Fiscal de Contrato, Homologador de certames e demais atos da Autoridade Competente.	sendo preferencialmente ou exclusivamente adotados os oferecidos por Escolas de Governo, definidos por área de competências, tais como, liderança, legislação, ética, operação em sistemas etc., sob pena de não possibilidade de nomeação para o cargo/função ou obrigatoriedade de realizar a capacitação em determinado prazo, após a nomeação. - Inclusão no PDP.	mínima esperada para a condução célere e íntegra dos processos, evitando problemas graves, atrasos ou outros tipos de prejuízos à Universidade, atendendo ao Art. 18, § 1º, Inc. X e Art. 173 da Lei 14.133/21).
---	--	--

MECANISMO: ESTRATÉGIA

AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Gerir Riscos		
- Atualização da Matriz de Gerenciamento de Riscos no decorrer do processo administrativo da contratação, por diferentes atores e perspectivas.	- Matriz de Gerenciamento de Riscos de Contratações.	- Espera-se que a Matriz não contemple apenas os riscos identificados pela EPC, mas incorpore todos os demais que possam atingir os objetivos da contratação, considerando, ainda, a classificação do tipo de risco, de acordo com a Política de Riscos da UNILA.
- Ciência formal da Alta Gestão para os riscos elevados ou superiores ao apetite ao risco determinado pelo CGIRC.	- Ciência no processo de contratação ou formalização via documento apartado. - Regulamento próprio (Instrução Normativa) ou atualização do Plano Institucional de Gestão de Riscos.	- Espera-se que o CGIRC tenha ciência dos riscos da contratação antes de sua efetivação, caso estes sejam elevados ou superiores ao apetite ao risco pré-definido, podendo adotar medidas adicionais para a mitigação dos riscos ou até mesmo cancelar a contratação.
- Manifestação prévia de todos os check-lists utilizados nos processos de contratação pela Auditoria Interna, e posterior aprovação pelo CGIRC.	- Formalização, via processo administrativo, de todos os check-lists utilizados nos diferentes tipos de processos para manifestação e aprovação.	- Espera-se que a Auditoria Interna e o CGIRC atuem preventivamente na observância dos requisitos mínimos das contratações, visto que possuem know-how, podendo agir preventivamente sem atuarem em casos concretos.
Prática: Estabelecer a Estratégia e a Gestão Estratégica		
- Elaboração do PDI no mesmo formato do PPA.	- Elaboração do PDI no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da nomeação do Reitorado eleito, tendo vigência por 4 (quatro) anos, contados a partir do segundo ano de Reitorado.	- Espera-se que o PDI utilizado, no primeiro ano de Reitorado, seja o anterior, e que no decorrer do primeiro ano sejam debatidos e desenvolvidos os novos Objetivos e Metas para os próximos 4

		(quatro) anos, sendo que o eventual atraso na finalização do novo documento não acarrete em prorrogações no próximo ciclo, mas sim que o atual seja mais curto.
Prática: Monitorar o alcance dos resultados organizacionais		
- Utilização de indicadores como ferramenta de gestão.	- Tabulação de dados, documentação, geração de informações e relatórios para utilização das EPCs e gestão nos planejamentos de contratações. - Melhorias no SIG para automatização das tarefas.	- Espera-se que os indicadores sejam aliados efetivos na qualidade das contratações, por meio de atualizações periódicas e monitoramento instantâneo e real do desempenho de questões-chaves.
MECANISMO: CONTROLE		
AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Promover a transparência		
- Criação de um Painel Centralizado de Compras da UNILA.	- Página da web com todas as informações relacionadas às contratações da Universidade.	- Espera-se que seja possível qualquer usuário, interno ou externo, visualizar todas as informações de processos em andamento, empenhos, gastos de contratos, contratados, relatórios, gráficos, saldos de ARPs, dispensas, inexigibilidades de forma traduzida para fácil e inequívoca compreensão, independentemente do nível de conhecimento do interessado, utilizando-se de links para documentos ou portais públicos para obtenção de informações detalhadas sobre cada elemento apresentado.
Prática: Avaliar a satisfação das partes interessadas		
- Melhoria das ferramentas para obter feedback das contratações, principalmente pelo público usuário.	- Implantação de formulários (ou outro instrumento equivalente) baseado em quesitos pré-definidos como elementos da qualidade da contratação.	- Espera-se que a gestão possa obter informações concretas sobre a efetividade das contratações, para fins de planejamento de adequações para as futuras contratações, da mesma forma que, a partir de um certo grau de maturidade da ferramenta, tal análise possa ser incorporada para avaliação dos contratados e sua remuneração, inclusive em contratos de eficiência.
Prática: Assegurar a efetividade da auditoria interna		

- Definir regras e facilitar o acesso do Agente de Contratação/Pregoeiro, por meio da Autoridade Competente, para auxiliar em questões complexas ou de elevado risco à gestão, por meio de assessoria da Auditoria Interna.	- Documento formal contendo regras sobre formato e abrangência do questionamento para a auditoria.	- Espera-se que a Auditoria Interna contribua, por meio de assessoria, para o atingimento dos objetivos institucionais relacionados direta ou indiretamente às contratações.
- Informar, formalmente, a Auditoria Interna sobre o planejamento de longo, médio e curto prazo.	- Encaminhamento para ciência após a finalização do(s) documento(s) de planejamento.	- Espera-se que a Auditoria Interna esteja sempre ciente e por dentro das ações tomadas pela gestão para consecução dos objetivos e metas previstos no planejamento e consiga desenvolver suas auditorias nos mais diversos olhares: estratégico, legal, conformidade etc.
MECANISMO: AJUSTE DA REGULAMENTAÇÃO INTERNA		
AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Criação da Política de Compras		
- Elaboração da Política de Compras da UNILA.	- Manual ou Instrução Normativa que verse sobre a política.	- Espera-se que toda a Universidade tenha ciência das questões relacionadas à compras conjuntas, política de gestão de estoques em conjunto com gestão de atas, indicação de marcas referenciais, documentos mínimos necessários, exemplos de contratações anteriores, dentre diversos outros temas.
- Plano de capacitação das chefias e dos servidores envolvidos em compras.	- PDP; - Instrução Normativa ou outro documento equivalente.	- Espera-se que os servidores que atuam diretamente nos processos de contratações tenham a capacitação mínima exigida, previamente ou com prazo posterior à nomeação da função para realização das capacitações.

Observa-se que dentro do mecanismo de Estratégia, na prática “Estabelecer a Estratégia e a Gestão Estratégica”, foi recomendada a ação “Elaboração do PDI no mesmo formato do PPA” que, embora seja de abrangência ampla para a Instituição e não relacionada exclusivamente à questão das contratações, foi mantida no rol de ações a serem adotadas em razão de sua importância no planejamento impacto direto na execução das contratações, visto a importância do planejamento consolidado na qualidade das contratações dos órgãos e entidades. Desta forma, optou-se por manter a ação, devendo ser analisada sua aplicabilidade em um contexto mais amplo.

7 – RESPONSÁVEIS/CONTATOS

Evandro Cesca Mezzari / evandro.mezzari88@gmail.com

Alexandre Costa Quintana / professorquintana@hotmail.com

Rio Grande, novembro de 2023.

Recebido:

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA

(assinado e datado digitalmente)

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto N° 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Decreto N° 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3o do art. 8o da Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa SGD/ME n° 94, de 23 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia

da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993

BRASIL. **Lei Nº 12.189, de 12 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. **Lei Nº 14.133 de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Portal de Compras do Governo Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 24 jul. **sta de administração pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, mai./jun. 2006.

BRASIL. 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.

CAMARÃO, T. **A nova Lei de Licitações: Avanços ou mais do mesmo?** 2022.. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em outubro/2023.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação gerenciais**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SALOMI, G. G. E.; MIGUEL, P. A. C.; ABACKERLI, A. J. SERVQUAL x SERVPERF: comparação entre instrumentos para avaliação da qualidade de serviços internos. **Gestão & produção**, v. 12, n. 2, p. 279–293, 2005.

TORRES, R. C. L. DE. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

_____. **Construção e Análise de Indicadores**. Serviço Social da Indústria. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Paraná, 2010. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/construcao-e-analise-d-e-indicadores.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance**. Sumário Executivo do COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Performance. 2017. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf>.
Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal.** Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU, 2017. Disponível em:
<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64815/11/Manual_de_orientacoes_tecnicas_2017.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.