

Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Priscila Barbosa Agata

Implementação do Plano de Contratações Anual e demais instrumentos de Governança: o
planejamento de compras na Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Uberaba - MG

2024

Priscila Barbosa Agata

Implementação do Plano de Contratações Anual e demais instrumentos de Governança: o planejamento de compras na Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luan Augusto Alves Garcia

Uberaba - MG

2024

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

A21i Agata, Priscila Barbosa
Implementação do Plano de Contratações Anual e demais instrumentos
de Governança: o planejamento de compras na Universidade Federal do
Triângulo Mineiro / Priscila Barbosa Agata. -- 2024.
172 p. : il., graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em
Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba,
MG, 2024

Orientador: Prof. Dr. Luan Augusto Alves Garcia

1. Administração pública - Finanças. 2. Compras (Serviço público).
3. Governança pública. I. Garcia, Luan Augusto Alves. II. Universidade
Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 35.073.52

PRISCILA BARBOSA AGATA

**IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL E DEMAIS
INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: O PLANEJAMENTO DE COMPRAS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 13 de novembro de 2024

Banca Examinadora:

Dr. Luan Augusto Alves Garcia – Orientador
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. José Eduardo Ferreira Lopes
Universidade Federal de Uberlândia

Dra. Iluska Lobo Braga
Universidade Federal de Rondônia



Documento assinado eletronicamente por **Luan Augusto Alves Garcia, Usuário Externo**, em 28/11/2024, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Ferreira Lopes, Usuário Externo**, em 01/12/2024, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **ILUSKA LOBO BRAGA, Usuário Externo**, em 02/12/2024, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1395237** e o código CRC **3E12E1CF**.

Aos meus pais, com carinho.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus, sem Ele nada disso seria possível.

À minha família, em especial aos meus pais, Koichiro e Maria, e à minha irmã, pelo alicerce e apoio incondicional ao longo desta jornada e em tantas outras.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luan Augusto Alves Garcia, pelo direcionamento ao longo da pesquisa e, sobretudo, pelos constantes incentivos.

Aos membros da banca examinadora, Prof.^a Dra. Iluska Lobo Braga e Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, que gentilmente aceitaram participar das bancas de qualificação e de defesa, contribuindo de forma generosa e inestimável para o enriquecimento deste trabalho.

Aos docentes do PROFIAP-UFTM, pelos ensinamentos que tanto agregaram ao meu percurso acadêmico, e à Coordenação e Secretaria do Programa, pela disponibilidade e gentileza nos auxílios prestados.

Aos colegas do PROFIAP-UFTM, por compartilharem conhecimentos e experiências, que tornaram essa caminhada ainda mais significativa.

Aos amigos, pelo incentivo, apoio e momentos de alegria.

À UFTM, instituição pela qual nutro profundo apreço, pelos aprendizados profissionais e acadêmicos proporcionados.

Ao IFMG, por me acolher em uma nova etapa da minha trajetória profissional.

A todos que contribuíram de alguma forma para a concretização deste trabalho.

“O arqueiro deve saber o que ele está tentando atingir, então deve apontar e controlar a arma por sua habilidade. Nossos planos malogram porque não têm objetivo. Quando um homem não sabe para qual porto ele está indo, nenhum vento é certo.”

Sêneca

RESUMO

A administração pública passa por reformulações constantes em seus modelos de gestão, buscando melhorar a eficiência e eficácia dos seus serviços. Nesse contexto, a governança pública desponta como um sistema capaz de assegurar processos mais efetivos. No âmbito das contratações, a governança inclui práticas que promovem transparência, eficácia e responsabilidade no uso dos recursos públicos, resultando em boas práticas de gestão e na maximização dos benefícios para a sociedade. A implementação de instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA), por exemplo, visa garantir que as contratações sejam planejadas, executadas e monitoradas de forma a otimizar a alocação do erário e promover maior publicidade dos processos públicos. Diante desse cenário, o presente estudo se propôs a analisar a elaboração e execução do PCA na Universidade Federal do Triângulo Mineiro, assim como investigar as boas práticas de governança em contratações adotadas pela instituição. A pesquisa foi conduzida com uma abordagem qualitativa, utilizando o método de estudo de caso. A coleta de dados incluiu levantamento bibliográfico, pesquisa documental e observação participante, enquanto a análise foi realizada por meio de técnicas de análises documental e descritiva. Os achados indicam que, possivelmente, embora o PCA seja elaborado e executado formalmente, ele não parece contribuir significativamente para o planejamento eficiente de compras na Universidade. Depreende-se, ainda, que, apesar dos esforços na implementação de mecanismos de governança, os instrumentos relacionados às contratações ainda necessitam de maior atenção e de aprimoramentos. Entre as recomendações, destacam-se a adoção de ações específicas nas etapas de implementação e controle do PCA, a criação de regulamentos e normativos internos, o aperfeiçoamento da gestão de riscos em contratações, a promoção da capacitação dos servidores envolvidos no metaproceto de compras e a implantação de um plano de comunicação eficaz para disseminar informações sobre os processos de aquisições. O engajamento e o apoio da alta administração foram identificados como fatores críticos para o sucesso dessas iniciativas. Como produto técnico-tecnológico, foi elaborado um relatório técnico conclusivo, contendo uma análise detalhada das fases do ciclo do PCA e proposições de ações e ferramentas voltadas para o aprimoramento do processo de planejamento de compras da Universidade.

Palavras-Chave: plano de contratações anual; planejamento de compras públicas; governança em contratações públicas; boas práticas de governança em contratações; levantamento de governança em contratações.

ABSTRACT

The public administration undergoes constant reformulations in its management models, seeking to improve the efficiency and effectiveness of its services. In this context, public governance emerges as a system capable of ensuring more effective processes. In the area of procurement, governance includes practices that promote transparency, efficiency and responsibility in the use of public resources, resulting in good management practices and maximizing benefits for society. The implementation of instruments such as the Annual Procurement Plan (APP), for example, aims to ensure that procurement is planned, executed and monitored in such a way as to optimize the allocation of public funds and promote greater transparency in public processes. Given this scenario, this study set out to analyze the preparation and execution of the APP at the Federal University of Triângulo Mineiro, as well as to investigate the good governance practices in procurement adopted by the institution. The research was conducted with a qualitative approach, using the case study method. Data collection included a bibliographic survey, documentary research and participant observation, while analysis was carried out using documentary and descriptive analysis techniques. The findings indicate that, although the APP may be formally drawn up and executed, it does not seem to contribute significantly to efficient procurement planning at the university. It also appears that, despite efforts to implement governance mechanisms, the instruments related to procurement still need more attention and improvement. Among the recommendations are the adoption of specific actions in the implementation and control stages of the APP, the creation of internal regulations and standards, the improvement of risk management in contracting, the promotion of training for civil servants involved in the procurement metaprocess and the implementation of an effective communication plan to disseminate information about procurement processes. The engagement and support of senior management were identified as critical factors for the success of these initiatives. As a technical-technological product, a conclusive technical report was drawn up, containing a detailed analysis of the phases of the APP cycle and proposals for actions and tools aimed at improving the University's procurement planning process.

Keywords: annual hiring plan; public procurement planning; governance in public procurement; good governance practices in hiring; governance survey in hiring.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	-	Relação entre governança e gestão e suas respectivas funções	18
Figura 2	-	Práticas relacionadas aos mecanismos de governança pública	22
Figura 3	-	Interligação entre planejamento estratégico, tático e operacional	24
Figura 4	-	Sequência de eventos para uma gestão orientada para resultados	25
Figura 5	-	Práticas de gestão abordadas no questionário de autoavaliação	30
Figura 6	-	Fluxograma das etapas do metaprocesso de aquisição pública	32
Figura 7	-	Linha do tempo da publicação da legislação relacionada ao PCA	33
Figura 8	-	Estrutura básica organizacional da UFTM	42
Figura 9	-	Sistema de Governança da UFTM	43
Figura 10	-	Estrutura da Pró-Reitoria de Administração da UFTM	44
Figura 11	-	Instrumentos de governança em contratações	61
Figura 12	-	Ciclo PDCA de controle de processos	63
Figura 13	-	Etapas do processo de Gestão de Riscos	69
Figura 14	-	Atribuições dos Agentes de Compras na UFG	76
Figura 15	-	Planejamento Institucional de Compras 2023 – UFSC	77
Figura 16	-	Detalhamento das etapas do Planejamento de Compras 2023 – UFSC	77
Figura 17	-	Captura de tela da página de consulta às dispensas de licitação	86
Figura 18	-	Captura de tela da página perguntas frequentes	92
Gráfico 1	-	Existência de normativo interno ou processo de trabalho sobre o PCA	35
Gráfico 2	-	Representação gráfica da Capacidade em Governança Pública	45
Gráfico 3	-	Comparativo questionário x dados coletados	99
Gráfico 4	-	Evidências da adoção de boas práticas em Liderança	100

Gráfico 5 - Evidências da adoção de boas práticas em Estratégia	101
Gráfico 6 - Evidências de adoção de boas práticas em Controle	101
Quadro 1 - Princípios da Governança Pública	19
Quadro 2 - Etapas para o planejamento de contratações públicas	31
Quadro 3 - Roteiro para Estudo de Caso	38
Quadro 4 - Resumo da Metodologia	40
Quadro 5 - Principais funções ou processos da administração	47
Quadro 6 - Passo a passo dos procedimentos da contratação sustentável	51
Quadro 7 - Atividades da gestão de materiais	52
Quadro 8 - Etapas do macroprocesso de gestão estratégica de compras	55
Quadro 9 - Etapas do PCA e fases do ciclo do PDCA	70
Quadro 10 - Modelo de priorização de demanda e definição de prazos	78
Quadro 11 - Etapas do ciclo PCA com sugestão de responsáveis	80
Quadro 12 - Lista de planos e programas implementados pela UFTM	99

LISTA DE SIGLAS

ACI	Assessoria de Cooperação Internacional
AGU	Advocacia-Geral da União
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APF	Administração Pública Federal
AUDIN	Auditoria Interna
CEFORES	Centro de Educação Profissional
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEUFTM	Comissão de Ética da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
CGU	Controladoria-Geral da União
COENS	Conselho de Ensino
COEXT	Conselho de Extensão Universitária
CONCUR	Conselho de Curadores
CONDES	Conselho Social de Desenvolvimento
CONSU	Conselho Universitário
COPPG	Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação
DFD	Documento de Formalização da Demanda
DICOMP	Divisão de Compras
DICONT	Divisão de Contratos
DIGEOR	Divisão de Gestão Orçamentária
DILIC	Divisão de Licitação
DLC	Departamento de Licitações e Contratos
DOD	Documento de Oficialização da Demanda
DOF	Departamento de Orçamentos
DSP	Departamento de Suprimentos e Patrimônio
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
FMTM	Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro
ICBN	Instituto de Ciências Biológicas e Naturais
ICENE	Instituto de Ciências Exatas, Naturais e Educação
ICS	Instituto de Ciências da Saúde
ICTE	Instituto de Ciências Tecnológicas e Exatas

IELACHS	Instituto de Educação, Letras, Artes, Ciências Humanas e Sociais
IES	Instituição de Ensino Superior
iESGo	Índice ESG - Environmental, Social and Governance
IFES	Institutos Federais de Ensino Superior
iGG	Índice integrado de governança e gestão públicas
iGovContrat	Índice de governança e gestão de contratações
iGovPessoas	Índice de governança e gestão de pessoas
iGovPúb	Índice de governança pública
iGovTI	Índice de governança e gestão de TI
IN	Instrução Normativa
IRP	Intenção de Registro de Preços
LAI	Lei de Acesso à Informação
LNC	Levantamento de Necessidades de Capacitação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano Anual de Contratações
PCA	Plano de Contratações Anual
PDA	Plano de Dados Abertos
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDP	Plano de Desenvolvimento de Pessoas
PFUFTM	Procuradoria Federal
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PLS	Plano de Logística Sustentável
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PREUNI	Prefeitura Universitária
PROACE	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROENS	Pró-Reitoria de Ensino

PROEXT	Pró-Reitoria de Extensão Universitária
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
PROPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PRORH	Pró-Reitoria de Recursos Humanos
ROP	Rotina Operacional Padrão
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SIPEF	Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TR	Termo de Referência
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UNODC	Office on Drugs and Crime - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.2 OBJETIVOS	19
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 JUSTIFICATIVA	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO	22
2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	28
2.3 GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES E PLANEJAMENTO DE COMPRAS	32
2.4 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL	37
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	42
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	42
3.2 COLETA DE DADOS	42
3.3 ANÁLISE DE DADOS	45
4 RESULTADOS E ANÁLISES	47
4.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO	47
4.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E SUAS CONEXÕES COM AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS	53
4.2.1 Função Planejamento	53
4.2.1.1 <i>Integridade nas compras públicas</i>	54
4.2.1.2 <i>Plano de Logística Sustentável</i>	55
4.2.1.3 <i>Políticas de gestão de estoque, compras compartilhadas e interação com o mercado</i>	57
4.2.1.4 <i>Gestão de contratos</i>	59
4.2.1.5 <i>Planejamento estratégico de compras</i>	60
4.2.2 Função Organização	61
4.2.2.1 <i>Estrutura e Processos</i>	61
4.2.3 Função Direção	62
4.2.3.1 <i>Gestão por Competências</i>	63
4.2.4 Função Controle	64
4.2.4.1 <i>Gestão de Riscos e Controle Preventivo</i>	64
4.3 FASES DO CICLO DO PCA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E GESTÃO UTILIZANDO A METODOLOGIA PDCA	67
4.3.1 Implementação do PCA: planejar	69

4.3.2	Elaboração do PCA: executar	73
4.3.3	Execução do PCA: executar e verificar	74
4.3.4	Controle do PCA: verificar e atuar.....	76
4.4	EXECUÇÃO DO CICLO DO PCA E CONFORMIDADE COM BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES	78
4.4.1	Processo de elaboração e execução do PCA na UFTM	78
4.4.2	Práticas de Governança em Contratações implementadas pela UFTM conforme o iGG 2021.....	87
4.4.2.1	<i>Ética nas contratações</i>	<i>88</i>
4.4.2.2	<i>Publicidade das contratações.....</i>	<i>91</i>
4.4.2.3	<i>Capacitação em contratações</i>	<i>94</i>
4.4.2.4	<i>Planejamento de contratações</i>	<i>96</i>
4.4.2.5	<i>Processos de Trabalhos.....</i>	<i>99</i>
4.4.2.6	<i>Controle de Riscos das contratações.....</i>	<i>100</i>
4.4.2.7	<i>Gestão de Contratos</i>	<i>102</i>
4.4.2.8	<i>Sustentabilidade nas contratações</i>	<i>103</i>
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
	REFERÊNCIAS	112
	APÊNDICE A – Resumo da verificação da busca dos dados publicados	127
	APÊNDICE B – Lista de documentos consultados/citados	132
	APÊNDICE C – Produto Técnico -Tecnológico.....	134
	APÊNDICE D – Formulário de cadastro do Produto Técnico -Tecnológico	169

1 INTRODUÇÃO

A efetivação de boas práticas de governança é fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico de uma nação e garantir o bem-estar de seus cidadãos (OCDE, 2011). Mudanças impostas pelos contextos socioeconômico, político e ambiental, estão provocando transformações substanciais em diversas áreas, incluindo o setor público. Diante deste cenário, as organizações públicas enfrentam a necessidade de constante adaptação, direcionando seus esforços para alcançar a efetividade de suas políticas, sem negligenciar a observância dos princípios da governança (Matias-Pereira, 2010).

A busca por aprimoramento é particularmente relevante na esfera governamental, um fenômeno que ganhou destaque no Brasil com a instauração da Reforma Gerencial do Estado em 1995. Na visão de Matias-Pereira (2012), valores como a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos guiaram a reforma do aparelho do Estado. Ainda segundo o autor, o governo visa atender um maior número de demandas da sociedade, por meio da gestão eficiente dos recursos públicos.

Nesse contexto, há de se analisar o papel estratégico das contratações no suprimento de bens e serviços necessários para executar qualquer política pública. Contudo, destaca-se a vulnerabilidade a práticas inapropriadas nessa atividade, que está suscetível a desperdício e a falhas de execução (Pestana e Cadermatori, 2023).

Dessa forma, a governança desponta como um tema precípuo na recente atualização da legislação de licitações e contratos, incitando os entes federativos a reformular a cultura dos processos de compras (Fenili, 2018). Essa transformação reivindica maior atenção no nível estratégico, mediante a implementação de processos e estruturas, a fim de promover o ajuste das compras governamentais ao planejamento estratégico e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações¹ (Brasil, 2021a, 2023a).

No entanto, Fenili (2018) observa que a institucionalização das novas práticas representa um desafio intrinsecamente complexo, demandando uma necessidade emergente de adotar o empreendedorismo organizacional para adequar o padrão de governança de contratações.

Diante desse desafio, a Administração Pública Federal (APF) tem implementado

¹ Para a realização deste estudo, as expressões “contratações”, “contratações públicas”, “compras públicas”, “aquisições públicas”, “contratações governamentais” e “compras governamentais”, serão consideradas sinônimas e empregadas de forma genérica, para se referir tanto às aquisições de bens materiais e patrimoniais, quanto às contratações de serviços.

medidas que possibilitem a promoção do desenvolvimento e a adoção de procedimentos de compras adequados e pautados pela transparência. Essas iniciativas visam, dentre outros, preservar a integridade pública e garantir melhor aplicação de recursos públicos (OCDE, 2011). Como apontado por Justen Filho (2023), observa-se no Brasil várias leis que regulam e orientam os procedimentos de licitações realizadas pelo setor público. Com a promulgação da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), o princípio do planejamento foi incorporado oficialmente aos processos licitatórios, consolidando a necessidade de uma conduta prospectiva e alinhada aos objetivos e metas das políticas governamentais (Brasil, 2021a).

Com o novo marco legal, reiterou-se a determinação da elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), que tem por objetivo “racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias” (Brasil, art. 12, inc. VII, 2021a). Mais do que uma mera imposição, a adoção do PCA representa um estratégico modelo de delineamento das contratações públicas, expondo o nível de maturidade em governança das entidades envolvidas (Brasil, 2021b). Em face do exposto, mostra-se conveniente levar em conta a realidade de cada entidade e desenvolver um conjunto eficaz de mecanismos baseados na governança, para assegurar que as ações a serem executadas mantenham-se constantemente alinhadas tanto com o planejamento estratégico do órgão quanto com o interesse público (Leonez, 2021b).

A implementação de um planejamento otimizado requer uma atuação contínua, envolvendo adaptação, evolução, testes, compreensão e avaliação ao longo do tempo. Destaca-se que esse processo contribui para consolidar e conferir credibilidade ao planejamento estratégico da organização (Oliveira, 2023, p. 312).

Dessa forma, este estudo pretende analisar o alinhamento do Plano de Contratações Anual da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) às boas práticas de governança em contratações e às estratégias de planejamento de compras.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), efetivou o planejamento como um dos princípios fundamentais das contratações públicas em seu Art. 5º, e no inciso VII do Art. 12, integrou o PCA à fase interna do processo licitatório

(Brasil, 2021a).

Posteriormente, foi publicada a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que trata da governança das contratações públicas. Na sequência, o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, regulamentou o inciso VII do Art. 12, dispondo sobre o PCA no âmbito da APF. Esses dispositivos legais ressaltam a importância da atenção e cumprimento de todas as diretrizes para garantir a eficácia e a transparência no processo de contratações públicas.

Sob tal perspectiva, no ano de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) conduziu uma auditoria em 72 órgãos públicos federais, com o propósito de avaliar, dentre outros, a eficácia do PCA para a evolução do planejamento das compras públicas (Brasil, 2021b). O resultado dessa auditoria foi registrado no Acórdão TCU n.º 1.637/2021. O documento enfatiza que o baixo grau de maturidade com relação à adoção e prática da governança em contratações, especialmente no planejamento anual das contratações, não está contribuindo positivamente para o processo de elaboração e gestão do PCA (Brasil, 2021b).

À vista disso, é necessário obter um bom entendimento dos mecanismos de governança estabelecidos pela nova legislação, integrando-os às melhores práticas de governança no serviço público. Esse conhecimento pode gerar encadeamentos, por isso deve considerar as implicações que podem acrescentar valor social e econômico, uma vez que se verifica uma tendência para uma maior interação com as instituições e a sociedade (Carvalho, Almeida e Arenas, 2022).

Na realidade prática, as organizações públicas enfrentam diversos desafios operacionais na gestão de todas as fases do processo de compras (Fenili, 2018), o que, por consequência, amplia a lacuna entre as normas estabelecidas e a sua efetiva aplicação. Oliveira e Mota Junior (2023) observam que essa realidade não é diferente para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Não obstante a crescente expansão das IFES, a escassez de recursos devido a cortes orçamentários pode representar um obstáculo para o desenvolvimento de novos projetos e o pleno cumprimento de suas atividades.

Como consequência, tanto a sociedade em geral quanto, de maneira particular, a comunidade acadêmica, têm demandado dos gestores das IFES maior transparência no que se refere aos gastos públicos. Essa solicitação transcende a simples preocupação ética e resalta a importância de atingir padrões mais elevados de eficiência e eficácia social (Rosa, 2004).

No rol das Instituições Federais de Ensino Superior, encontra-se a UFTM. Localizada no Triângulo Mineiro, a Universidade atende atualmente a cerca de 8.000 alunos nos níveis de graduação, pós-graduação e educação profissionalizante, oferecendo cursos em diversas

áreas de conhecimento (UFTM, ca. 2024d). Com um orçamento discricionário² autorizado de R\$ 49,5 milhões para 2023, o que representa uma redução de 38% em relação ao orçamento discricionário de 2014, que foi de R\$ 80,7 milhões (ANDIFES, 2024), torna-se imprescindível direcionar os recursos de forma eficiente, atendendo às necessidades educacionais e sociais.

Diante desse contexto e considerando a ênfase dada pela legislação atual à governança e ao planejamento das contratações, tal como o reconhecimento do PCA como instrumento fundamental de governança para promover o planejamento de compras, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: **quais as práticas de governança em contratações adotadas pela UFTM e como a Universidade realiza a elaboração e execução do PCA?**

Este estudo se concentra na análise do questionário iGG2021 respondido pela UFTM, assim como no processo de implementação, elaboração, execução e controle do PCA na Universidade.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o alinhamento entre o Plano de Contratações Anual, as estratégias de planejamento de compras e os princípios de governança das contratações públicas na Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Investigar os mecanismos de governança em contratações atualmente propostos, no âmbito da APF, estabelecendo conexões com as funções da administração;
- b) Examinar as fases do ciclo do PCA, conforme as diretrizes estabelecidas para a gestão na esfera da APF, aplicando a método PDCA;
- c) Analisar a adoção de boas práticas de governança em contratações pela UFTM e verificar como o ciclo do PCA é executado na instituição;
- d) Apresentar um relatório técnico conclusivo com foco na elaboração e execução do PCA na UFTM, analisando as fases do ciclo do plano com aplicação da metodologia PDCA e propondo sugestões de melhorias baseadas na análise proposta.

² É a parte da verba de execução não obrigatória. O orçamento discricionário é a parte do orçamento público que pode ser ajustada, sobre a qual o gestor público decide onde, quanto e como gastar.

1.3 JUSTIFICATIVA

O contexto legal e normativo das contratações públicas está em constante evolução. A presente pesquisa se justifica não somente pela necessidade de cumprir as exigências impostas pela nova legislação de licitações e contratos, mas, especialmente, pelo propósito de se estabelecer um plano de compras associado ao planejamento estratégico e alinhado à governança no processo de contratações. Um planejamento de compras estruturado e eficiente pode ser considerado imprescindível para a manutenção da qualidade dos serviços prestados para a sociedade (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2011).

Promover a transparência dos processos de compras públicas é uma demanda cada vez mais presente na Administração Pública. Uma conduta mais transparente na elaboração e execução do PCA fortalece a confiabilidade e permite maior prestação de contas e responsabilização (*accountability*). O planejamento, quando realizado de forma clara e acessível, permite, ainda, que todas as partes interessadas estejam alinhadas com os objetivos estratégicos de longo prazo da entidade, ou seja, promove a coesão e a colaboração entre os membros da instituição (Matias-Pereira, 2012).

Um plano estratégico estipula metas específicas e permite a construção de indicadores que possibilitem avaliar o progresso da execução das ações planejadas e, quando bem elaborado, fornece uma estrutura desejável para a tomada de decisões, embasada em análise de dados e informações oriundas tanto do ambiente interno quanto do externo, possibilitando que uma organização se adapte a mudanças, como alterações no orçamento, evoluções tecnológicas e transformações nas demandas (Fenili, 2018).

A escolha do tema deste estudo foi determinada pela experiência da pesquisadora como servidora da área de contratações da UFTM. Essa oportunidade possibilitou a observação dos procedimentos operacionais da divisão de compras da instituição e percepção de oportunidades de otimização dos processos, sobretudo no que se refere a existência de lacunas na comunicação, na regulamentação interna e no planejamento de aquisições.

Vale salientar que a pesquisa vai ao encontro dos objetivos do mestrado profissional, dentre eles: “contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações públicas e disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública”, traçados no § 2º do Art. 1º do Regimento Nacional do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, aprovado em 6 de outubro de 2023 (PROFIAP, 2023).

Ademais, viabilizar um efetivo planejamento estratégico de compras e,

consequentemente, aperfeiçoar os processos internos, são ações que aspiram promover contratações que cumpram os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência nos processos de contratações pode ser essencial para otimizar o uso dos recursos públicos. Uma abordagem mais eficaz na elaboração e execução do plano anual pode resultar em economias significativas e na maximização do impacto dos investimentos realizados, gerando benefícios a todas as partes interessadas, especialmente para a comunidade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Compreender a dimensão da governança, reconhecer sua relevância para a sociedade e entender a sua regulamentação no setor público, assim como os mecanismos que assegurem sua efetividade nos processos de contratações públicas, mostram-se fundamentais para garantir sua efetiva aplicação.

Deste modo, os capítulos subsequentes têm como objetivo apresentar conceitos e contextos, sendo o primeiro destinado à Governança e Gestão Públicas. Em seguida, delineia-se abordagens acerca da Governança das Contratações Públicas e do Planejamento de Compras.

Por fim, explora-se as características do PCA e como ele pode ser utilizado como uma ferramenta estratégica tanto para a governança quanto para o planejamento.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO

Governança é um termo que foi alçado a um lugar de destaque no cenário corporativo, com importância crescente nos setores privado e público. Segundo Peters (2013), o enfoque na governança decorre da preocupação com a habilidade do sistema político em abordar e resolver eficazmente questões políticas de maneira decisiva.

Matias-Pereira (2010) esclarece que o conceito de governança teve origem na década de 1990, nos estudos de agências multilaterais, especialmente do Banco Mundial. Nesse contexto, a governança foi definida como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (International Bank for Reconstruction and Development, 1992, p. 1). Originalmente ligado ao desempenho gerencial, enfatizando a capacidade do Estado em executar consistentemente políticas públicas, o termo governança passou a abraçar variáveis além do desempenho administrativo.

Como ressaltado por Teixeira e Gomes (2019, p. 543), a governança possui "ampla e múltipla abordagem conceitual", existindo, no entanto, consenso de que a boa governança é vital para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural do país.

Em um sentido mais amplo, verifica-se que os princípios orientadores fundamentais dos setores público e privado são essencialmente congruentes, incluindo a identificação de objetivos e o controle na execução das políticas (Matias-Pereira, 2010). O setor público desempenha uma função primordial no desenvolvimento de um país, atribuindo aos entes governamentais a responsabilidade pela execução de políticas públicas que estimulem o crescimento econômico

e assegurem uma distribuição eficiente do erário (OCDE, 2011). Fonte (2021, p. 18), por sua vez, conceitua políticas públicas como o “conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”. Há, por conseguinte, estreita correlação entre política pública e ação estatal, haja vista a execução das políticas públicas que recaem sobre a Administração Pública. No entanto, em consonância com Mendes, Silva e Cavalcante Filho (2017), existem três desafios para as políticas públicas, identificados como 3Gs: governança, gestão e governabilidade. O terceiro elemento refere-se à legitimidade do estado em exercer o poder de governo.

Para Matias-Pereira (2010), embora cada setor tenha seus objetivos específicos, tanto as organizações públicas quanto as privadas enfrentam desafios comuns com relação à governança. Um desses desafios é a separação entre propriedade e gestão, a qual frequentemente resulta em problemas de agência. Esses problemas surgem devido a conflitos em razão de possíveis interesses divergentes entre o principal (proprietário) e o agente (controlador, gestor do capital) em uma organização (Matias-Pereira, 2010; Mendes, Silva e Cavalcante Filho, 2017).

O crescimento do mercado de capitais³ e o consequente aumento no número de investidores, juntamente com o distanciamento dos proprietários da gestão dos negócios, ampliaram o poder dos especialistas na tomada de decisões. Esse cenário gerou preocupações sobre a possibilidade de que esses especialistas priorizassem seus próprios interesses em detrimento dos interesses dos acionistas ou proprietários das empresas (Mendes, Silva e Cavalcante Filho, 2017; Fenili, 2018).

Em um estudo realizado em 1976, Jensen e Meckling (2008) consideraram que, em muitas relações, especialmente em contextos em que há um representante agindo em nome de outra pessoa ou entidade, surgem divergências entre os interesses e as decisões de ambos, considerando que, conquanto o agente ser designado para representar e tomar decisões em nome do principal, ele pode ter seus próprios interesses e objetivos. Esses interesses pessoais podem diferir dos interesses do principal. Os autores afirmam que o problema de agência está presente em todos os tipos de organizações e em todos os níveis de colaboração e administração, tais como em universidades, em cooperativas e em sindicatos.

Assim sendo, o setor público enfrenta conflitos de interesse semelhantes aos da iniciativa privada, nos quais os interesses do proprietário — atribuído à sociedade ou aos

³ “O mercado de capitais representa um sistema de distribuição de valores mobiliários que tem o propósito de viabilizar a capitalização das empresas e dar liquidez aos títulos emitidos por elas” (Pinheiro, 2019, p. 157).

cidadãos — podem entrar em conflito com os interesses do agente, cujo papel pode ser assumido por representantes eleitos, autoridades máximas, dirigentes, gerentes e demais agentes públicos. Essa dinâmica ressalta um ponto importante para o entendimento dos desafios da governança pública (Brasil, 2020a).

O TCU, em seu Referencial Básico de Governança Organizacional⁴, define a governança como a **função direcionadora**, que compreende as diretrizes necessárias ao planejamento estratégico (Brasil, 2020a, grifo nosso). Assim, o referido tribunal adotou e delineou o seguinte conceito de governança pública organizacional:

[...] governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2020a, p. 36).

Seguindo a interpretação do TCU, a gestão, ao contrário da governança, desempenha a **função realizadora**, que implementa as diretrizes estabelecidas, executa os planos e realiza o controle de riscos. Entretanto, o controle da gestão fornece subsídio para que haja o monitoramento da execução por parte dos responsáveis pela governança (Brasil, 2020a, grifo nosso). A governança fornece o direcionamento para que a gestão realize a implementação com eficácia e eficiência, conforme representado na Figura 1.

Figura 1 – Relação entre governança e gestão e suas respectivas funções



Fonte: Brasil, 2020a, p. 17

Com a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, ocorreu a regulamentação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Aludido dispositivo acompanhou o entendimento do TCU com relação ao conceito

⁴ A primeira versão do Referencial foi publicada em 2013 (Brasil, 2020a).

de governança e estabeleceu os princípios da governança pública, elencados no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios da Governança Pública

Princípios	Descrição
Capacidade de resposta	Capacidade que a administração tem para manifestar-se de forma clara, eficiente e eficaz às demandas apresentadas pelas partes interessadas.
Integridade	Atuação focada na priorização do interesse público, pautando-se em valores morais e conduta ética.
Confiabilidade	Capacidade de minimizar incertezas, garantindo um grau de segurança e credibilidade ao cidadão.
Melhoria regulatória	Medidas sistemáticas para ampliar a qualidade da regulação com base em evidências e apoiadas em opiniões dos cidadãos e partes interessadas.
Prestação de contas e responsabilidade (<i>accountability</i>)	Mecanismo para a prestação de contas, o controle social e a responsabilização pelo desempenho e resultados das ações na gestão pública.
Transparência	Garantia de acesso às informações legítimas e fidedignas aos cidadãos.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2017a

À vista dessa normatização, almeja-se para os princípios e diretrizes de governança, que eles atuem como um elo entre a atuação dos agentes públicos e os princípios constitucionais que norteiam a atuação da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988; 2018).

O princípio da transparência está integrado a um conjunto central de diretrizes que orienta as atividades governamentais, apresentando estreita correlação com o princípio constitucional da publicidade. É por meio da transparência que a Administração Pública se compromete em comunicar suas ações, fornecendo informações relevantes e confiáveis à sociedade (Brasil, 2018).

Outrossim, “a promoção da transparência e do controle social é elemento fundamental para consolidar a responsabilização (*accountability*) e o controle externo nos órgãos públicos” (OCDE, 2011. p. 20). Nesse sentido, o Brasil alcançou notável progresso com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação e estabelece as diretrizes para o exercício do direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa lei determinou que órgãos e entidades públicas têm a obrigação de divulgar informações de interesse coletivo ou geral sem que seja necessário solicitar essas informações. Essa ação deve ser efetuada de forma proativa, ou seja, os órgãos públicos devem tornar essas informações disponíveis em locais de fácil acesso para qualquer cidadão. Para mais, a LAI instituiu recursos que permitem a qualquer pessoa, seja física ou jurídica, solicitar informações públicas dos órgãos e entidades governamentais sem a

necessidade de justificar a requisição (Brasil, 2011).

Embora as políticas de reforço da transparência tenham logrado êxitos, particularmente no nível federal, sua incontestável relevância para a governança pública fundamenta plenamente sua inserção como um dos princípios centrais desse contexto. No que concerne à prestação de contas e responsabilidade, sua relação é essencialmente vinculada com a administração de recursos públicos, envolvendo diversas dimensões como decisões, competências, condutas e a identificação dos responsáveis por cada uma dessas atribuições (Brasil, 2018). Em outras palavras, trata-se do princípio que exige que aqueles que tomam decisões e gerenciam recursos públicos sejam avaliados por suas ações, garantindo transparência e confiança no processo da administração do erário. Essa abordagem assegura que os responsáveis sejam identificados e responsabilizados por suas atividades no exercício de suas funções públicas.

A prestação de contas desempenha um papel fundamental no aprimoramento do sistema de governança por meio do controle social da atividade administrativa. Representa um mecanismo pelo qual os órgãos governamentais fornecem informações transparentes sobre suas ações e gastos, permitindo ao cidadão identificar e relatar eventuais desvios ou irregularidades (Brasil, 2018).

Vale destacar que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF instituiu critérios rigorosos para assegurar maior responsabilidade, controle, fiscalização, transparência e prestação de contas da gestão fiscal. Essa responsabilidade, conforme a legislação, “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (Brasil, 2000, Art. 1º, § 1º). Giacomoni (2023) observa que os regulamentos atuais não se limitam aos aspectos legais, mas priorizam também o controle substantivo das contas públicas. A Carta Magna de 1988 estabelece, como uma das finalidades dos sistemas de controle interno dos poderes, “avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal” (Brasil, 1988, Art. 74, II).

Acerca dos mecanismos traçados para o exercício da governança pública, o Decreto nº 9203 de 2017 reitera aqueles indicados pelo TCU, quais sejam: liderança, estratégia e controle.

A **liderança** envolve práticas comportamentais e de comando de pessoas, exercidas pelos principais líderes de uma organização, que são responsáveis pelo direcionamento estratégico,

instituição de políticas e accountability. A alta administração e os conselhos superiores são incumbidos de fomentar a integridade e a ética na instituição, priorizando o interesse público. Para cumprir esses papéis, os líderes precisam dispor de comprometimento e competências adequadas, estas obtidas por meio de seleção criteriosa e oportunidades de aprimoramento contínuo, avaliando regularmente seu desempenho para alcançar as metas organizacionais (Brasil, 2017; 2020).

Para o alcance de tais resultados, é necessário delinear a **estratégia** de atuação, traçando os objetivos e os planos de ação. Igualmente indispensável, é acompanhar a implementação e o desempenho da organização. A formulação da estratégia é realizada pela liderança e deve ser comunicada para todas as unidades organizacionais. Assim, a responsabilidade pelo alcance dos objetivos e metas é delegada à gestão, de forma que a estratégia deverá ser ajustada sempre que preciso, conforme o aprendizado organizacional e as mudanças de contexto, com a gestão de riscos integrada a todas as etapas (Brasil, 2017; 2020).

Giacobbo (1997) analisa que, em uma organização, o processo de gestão é hierárquico e estruturado. A alta administração define os objetivos estratégicos com base nas condições externas (econômicas, políticas e sociais). Esses objetivos são então desdobrados pela gestão operacional em planos táticos, que são detalhados e adaptados para situações específicas. Finalmente, esses planos táticos são convertidos em ações concretas e práticas pela gestão funcional, garantindo que os objetivos sejam implementados no nível operacional da organização.

Já o mecanismo de **controle** nas organizações públicas implica os procedimentos organizados para mitigar potenciais riscos e garantir que os recursos sejam geridos de forma ética e conforme as diretrizes governamentais, com prestação de contas aos cidadãos, que devem ter acesso a informações transparentes sobre as atividades, resultados e metas das instituições. A auditoria interna é um componente essencial nesse processo, avaliando objetivamente a eficácia da governança, a execução de planos e a gestão de riscos. Ela fortalece a *accountability*, promove transparência e confiança no uso dos recursos públicos, além de oferecer recomendações para melhorias e incentivar mudanças que aprimorem a administração pública (Brasil, 2017; 2020).

Figura 2 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança pública



Fonte: Brasil, 2020a, p. 52

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Acompanhar a dinâmica das transformações globais é um desafio para muitas instituições, nos setores privado e público. As repercussões do avanço da tecnologia, das revoluções da comunicação e das evoluções da gestão afetam diretamente a sociedade e a economia. Verifica-se, nesse novo cenário, a acentuação das fragilidades com consequente surgimento de conflitos nos mais diversos campos, como o político, financeiro e meio ambiente, reivindicando a utilização de estratégias para vencer tamanhos desafios. Diante desse contexto, para que as organizações permaneçam atuantes e competitivas, demanda-se habilidades em estipular estratégias para antecipar, de forma proativa e ágil, os impactos das constantes mudanças internas e externas (Matias-Pereira, 2011; Chiavenato e Sapiro, 2023).

Dessa forma, para que as organizações sobrevivam e se adaptem, o planejamento revela-se como uma ferramenta administrativa que permite conhecer a conjuntura e desenhar os caminhos para se alcançar um objetivo (Chiavenato e Sapiro, 2023). Na visão de Oliveira (2023), o planejamento tem como intuito desenvolver processos e atitudes. O autor afirma que essas técnicas criam uma condição concreta para a análise das consequências futuras das

decisões atuais, alinhadas aos objetivos empresariais, de forma que “facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz” (Oliveira, 2023, p. 4).

Nas últimas décadas, as organizações estatais passaram a reconhecer a necessidade de um planejamento mais dinâmico e adaptável, com capacidade de responder às mutações do ambiente. O autor afirma que, no setor público, as necessidades da sociedade motivam as transformações, sendo necessário estabelecer uma estratégia eficaz para lidar com essas mudanças, como melhorias na prestação de serviços, maior qualidade na educação, saúde, segurança, acesso à informação e tecnologia, e maior participação nos processos decisórios. Assim sendo, o planejamento estratégico vem sendo adotado gradativamente para o alinhamento dos objetivos de longo prazo com os recursos organizacionais (Giacobbo, 1997; Matias- Pereira, 2020).

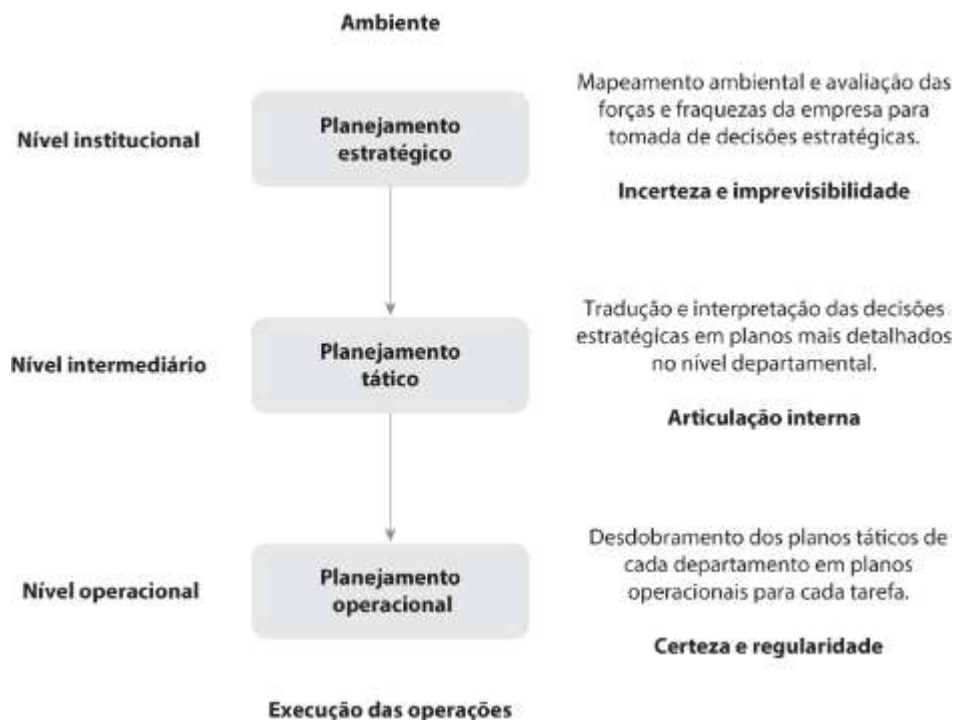
Toni (2021), entende que o planejamento estratégico pode ser compreendido como uma “capacidade de governar” que envolve duas características principais. Primeiramente, o planejamento estratégico é tido como um grande processo institucional que busca politizar as relações entre diferentes agentes, com o objetivo de criar uniformidade de opiniões ou acordos. Em segundo lugar, ele é visto como um esforço para tornar o governo mais racional e eficiente, na criação de políticas públicas e na gestão dos processos administrativos e organizacionais. O autor pontua que, o planejamento estratégico público utiliza-se de uma base teórica sólida e de processos administrativos alinhados.

Na abordagem de Matias-Pereira (2020), o planejamento estratégico envolve metas e ações organizadas para implementação de ajustes em três estágios. A princípio realiza-se um **diagnóstico**, que revela como os líderes percebem o negócio e realçam a vantagem competitiva da instituição. Em seguida, são criados **cenários futuros** para avaliar as incertezas e o impacto das mudanças. Ao final, para manter a competitividade no segmento, o **conceito atual de negócios** é utilizado para avaliar cenários futuros, com a intenção de verificar se a abordagem atual será eficaz no futuro ou quais mudanças precisam ser feitas. Matias- Pereira (2020, p. 121) infere que “o planejamento é estratégico quando se dá ênfase ao aspecto de longo prazo dos objetivos e à análise global do cenário (big picture)”.

O planejamento estratégico fornece a orientação e o direcionamento geral para a organização, e os planos táticos e operacionais são desenvolvidos com base nesse direcionamento (Giacobbo, 1997). Chiavenato (2021, p. 113) corrobora esse pensamento, ao afirmar que “a absorção da incerteza provocada pelas pressões e influências ambientais precisa ser feita no nível intermediário”.

Nesse sentido, o planejamento tático encontra-se em um nível mais específico, nos departamentos ou unidades de negócios da organização, e está focado no modo como as diferentes áreas vão implementar as estratégias definidas no planejamento estratégico. Sua extensão é de médio prazo e traduz as metas amplas do planejamento estratégico em planos mais pormenorizados. Por outro lado, o planejamento operacional abrange o nível mais detalhado e imediato, voltado para o curto prazo. Localiza-se na base da instituição e lida com as atividades e tarefas diárias que são necessárias para executar os planos táticos e, por fim, atingir os objetivos estratégicos. Insere-se em um sistema fechado, com ênfase na eficiência, ou seja, nos meios, como os procedimentos, os orçamentos, os prazos e os comportamentos (Chiavenato, 2021).

Figura 3 - Interligação entre planejamento estratégico, tático e operacional



Fonte: Chiavenato, 2021, p. 114

Relativamente aos objetivos estratégicos, sua definição deve estar alinhada com a missão, orientando as atividades prioritárias e refletindo as aspirações de curto, médio e longo prazo da organização, sendo realistas e específicos. A missão institucional de uma organização, segundo Matias-Pereira (2020), define sua razão de ser, orientando seus colaboradores em relação às atividades, valores e princípios. O autor enfatiza que uma missão deve evidenciar o principal serviço oferecido pela instituição, justificar sua atuação pública e manter o foco nos objetivos mais relevantes, facilitando a criação de valor público e a obtenção de apoios políticos

e administrativos.

Destaca-se que, objetivos estratégicos devem ser compreendidos e compartilhados pelos membros da instituição. Para mensurar o progresso, são estabelecidos previamente indicadores de desempenho, que propiciam o aprimoramento do desempenho da instituição. Os indicadores guiam as ações e ajudam a monitorar se a organização está alcançando seus objetivos. Já as metas de desempenho reproduzem o balizamento das ações mais específicas e concretas que devem ser adotadas para atingir os objetivos. (Matias-Pereira, 2020).

O monitoramento do desempenho visa garantir que a organização esteja alinhada com seus objetivos estratégicos. Ele deve ser realizado de forma ágil para que as ações corretivas possam ser implementadas rapidamente, garantindo melhorias contínuas. Os planos de ação são ferramentas utilizadas para promover essa melhoria, traduzindo os resultados dos indicadores de desempenho em ações concretas. O monitoramento e os planos asseguram que a organização mantenha seu desempenho em níveis aceitáveis (Matias-Pereira, 2020).

Verifica-se que o planejamento estratégico pressupõe a adoção de novos modelos de gestão, como a gestão orientada para os resultados. Sob a perspectiva da Nova Gestão Pública (New Public Management)⁵, esse enfoque ganha destaque por meio de eixos como “a participação cidadã, transparência, medição de resultados, mudança no paradigma orçamentário, descentralização de responsabilidades com controle centralizado, e foco em desempenho e impactos” (Matias- Pereira 2020, p. 150).

Figura 4 - Sequência de eventos necessários para uma gestão orientada para resultados



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Matias-Pereira, 2020, p. 151

Giacobbo (1997) pontua que a adoção de um planejamento contínuo e transparente pode ser vista como uma ameaça, no sentido de que a transparência e a distribuição de informações

⁵ “Movimento cujo enfoque central estava direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público” (Peci, Pierant e Rodrigues, 2008, p. 40).

podem desestabilizar aqueles que dependem do sigilo ou do tempo de serviço na organização para manter seu poder. Nas palavras do autor:

A adoção de decisões baseada na experiência, na crença, nos hábitos e, principalmente, em conhecimentos restritos e não compartilhados e em canais particulares de comunicação garante poder aos dirigentes. (...) a produção de novas informações, novos conhecimentos, canais comuns de comunicação, ameaça com a descoberta da incompetência e põe em risco o poder daqueles que detêm o comando em função de conhecimentos restritos ou da antiguidade” (Giacobbo, 1997, p. 93).

Na medida que tem o objetivo de contestar o *status quo*, ao incentivar a inovação e a adaptação a novos cenários, o planejamento estratégico pode desestabilizar a forma como as coisas tradicionalmente funcionam, criando incertezas e exigindo que as pessoas e processos se ajustem a novas realidades (Giacobbo, 1997; Matias- Pereira, 2020).

Nesse sentido, Matias-Pereira (2020) observa que, há alguns fatores-chave para obter êxito na implementação do planejamento estratégico, entre eles estão o envolvimento e sensibilização dos atores, a qualidade das interações entre eles, a consciência das potencialidades e fraquezas do grupo, a capacidade de avaliar a viabilidade das ações planejadas, e a vontade política, acompanhada de mecanismos de monitoramento do plano e dos contextos que o influenciam. A importância da vontade política também é destacada por Giacobbo (1997), que acrescenta que, para elaborar um planejamento adequado em uma instituição, é indispensável conhecer bem suas características e promover a capacitação dos envolvidos, assegurando a coesão de conceitos e entendimentos. Além disso, é necessário discutir previamente as etapas do planejamento, as responsabilidades de cada área e os instrumentos que serão utilizados.

2.3 GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES E PLANEJAMENTO DE COMPRAS

A Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas, delineou alguns instrumentos de governança em contratações que devem ser implementados e mantidos no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

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 (Brasil, 2021c).

A Nova Lei de Licitações e Contratos atribuiu a responsabilidade pela governança das contratações à alta administração de um órgão ou entidade pública. Nesse sentido, esta é incumbida de instituir procedimentos e estruturas, incluindo “sistemas de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos” (Brasil, 2021a).

A alta administração ocupa o nível estratégico em uma estrutura organizacional, sendo responsável pela definição de objetivos e estabelecimento de diretrizes para a gestão. Os outros dois níveis compreendem o nível tático e o nível operacional. O nível tático é responsável pelos planos funcionais e pela coordenação, enquanto o nível operacional é encarregado de operacionalizar os planos, ou seja, executar as atividades planejadas. Cada um desses níveis detém responsabilidade de condução do planejamento das contratações e desempenha um papel na elaboração e no controle das contratações (Leonez, 2021a).

Vale ressaltar que, cabe à alta administração propiciar a estrutura organizacional adequada e um ambiente íntegro, de modo a garantir o alinhamento das contratações com o planejamento estratégico e com as leis orçamentárias. Essas condutas visam promover a legalidade, a eficiência, a efetividade e a eficácia das contratações (Brasil, 2021a).

Em outros termos, a responsabilidade da alta administração é assegurar a observância dos princípios de governança, criando as condições necessárias para que os objetivos estabelecidos para as contratações sejam alcançados, conforme delineado no Art. 11 da Lei nº 14.133/2021:

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 (Brasil, 2021a).

A NLLC, em seu Art. 169, estabelece as diretrizes para o controle das contratações, destacando as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, a fim de minimizar potenciais irregularidades. Complementarmente, no inciso I, explicita que a primeira linha de defesa das contratações públicas deverá ser composta por diversos

profissionais, incluindo servidores, empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que desempenham funções na estrutura de governança do órgão ou entidade, destacando a importância da atuação conjunta desses agentes para garantir a integridade nos processos de contratação (Brasil, 2021a). Essas disposições ressaltam a importância de um comportamento proativo na gestão das contratações, evidenciando a necessidade de práticas sistemáticas de identificação e prevenção de riscos. Ademais, salientam que a responsabilidade inicial pela conformidade e eficácia recai sobre os agentes que estão diretamente envolvidos na execução dos processos de contratação.

Estabelecer uma estrutura sólida de governança e controle desde o início do processo de contratação visa a redução da probabilidade de ocorrência de eventos adversos durante todas as fases, sendo impreterível determinar instruções e procedimentos para a gestão dos riscos e controles preventivos nos diversos níveis do metaprocessos de contratação pública (Brasil, 2021c). Além de tudo, promove a transparência e contribui para a otimização dos resultados, evitando o desperdício de recursos e, por conseguinte, potencializa o desempenho organizacional e aprimora os benefícios entregues à sociedade.

A governança pública é um processo em contínuo aperfeiçoamento, demandando avaliações constantes sobre a orientação de medidas para aprimorar suas práticas. Isso ocorre porque é inevitável identificar áreas insatisfatórias, especialmente no que concerne à divulgação de informações para a sociedade, principalmente no contexto das contratações públicas (Melo, 2017; Carvalho, Almeida e Arenas, 2022).

Por ser uma área crítica e de extrema sensibilidade na Administração Pública, as compras públicas estão sujeitas a uma atualização constante da legislação que as rege. Isso se manifesta por meio da publicação de leis, decretos, portarias, resoluções, instruções e orientações normativas, bem como em diversos modelos de contratos, termos de referência, editais, atas e listas de verificação disponibilizados pela CGU. Outrossim, os acórdãos emitidos pelo TCU também exercem grande influência nesse processo (Mota, Aguirre e Casagrande, 2021).

O desafio de modernização demanda diversas mudanças e está longe de ser um processo rápido e simples. É um processo que envolve governança, gestão, cultura e clima organizacional, entre outros. Requer envolvimento de todas as pessoas e apoio da alta administração. Como apontado por Fenili (2018), a abordagem e reflexão acerca de um modelo de governança em contratações públicas no Brasil representam, por si só, uma significativa alteração de paradigma. Isso porque as diretrizes das aquisições eram “reduzidas

a comandos legais e a práticas não padronizadas e, não raramente, incipientes de gestão” (Fenili, 2018, p. 34).

À vista do exposto, o TCU conduziu um levantamento em 2015, com o propósito de analisar a governança e a gestão das aquisições em órgãos da APF. O objetivo era compilar dados para identificar áreas de fragilidade e incentivar a implementação de melhorias em tais organizações. O levantamento dos dados foi realizado com base nas respostas fornecidas por 376 organizações, que responderam a um questionário de autoavaliação. Com base nessas respostas, houve determinação do nível de capacidade das organizações, por meio da formulação de um índice denominado iGov Aquisições. Esse índice foi então categorizado em três estágios: inicial, intermediário ou aprimorado (Brasil, 2015b).

Em 2017, o TCU consolidou, em um único instrumento de autoavaliação, os aspectos de governança pública organizacional, governança e gestão da tecnologia da informação, gestão de pessoas e gestão de contratações, possibilitando uma análise holística da governança e da gestão das organizações avaliadas, bem como o desenvolvimento de um perfil de governança organizacional e de gestão pública (IGG2017). Os trabalhos foram consolidados no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Em seguimento ao comando deste Acórdão, foi conduzido o ciclo de avaliação conhecido como IGG2018, cujos resultados indicaram “baixa capacidade de governança e gestão em grande parte das organizações respondentes” (Brasil, 2021d).

O TCU selecionou, em 2021, 381 organizações jurisdicionadas para responder a um questionário integrado, resultando no IGG2021, ao qual foi acrescentado o tema de gestão orçamentária. As práticas de gestão abordadas no questionário de autoavaliação, utilizado para a realização do acompanhamento deste trabalho, estão exibidas na Figura 5. O TCU chegou à conclusão de que houve um progresso nas avaliações:

Mesmo com o aumento da complexidade da autoavaliação (com a inclusão do tema de governança e gestão orçamentárias), os resultados do presente trabalho mostraram melhoria nas capacidades de governança e gestão das organizações respondentes, comparadas às observadas em 2018. Em 2021, o número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 8% para 18% e, em estágio intermediário, de 44% para 60%. Além disso, reduziu-se de 48% para 22% as organizações no estágio inicial de capacidade em governança e gestão. A evolução mostra-se, portanto, como tendência positiva, tendo em vista que, no acompanhamento realizado em 2018, também havia sido constatada evolução do cenário comparativamente a 2017 (Brasil, 2021d, p. 104).

Figura 5 – Práticas de gestão abordadas no questionário de autoavaliação IGG2021



Fonte: Brasil, 2021d, p. 14

O aperfeiçoamento da condução dos processos de contratações públicas deve ser inserido em um conjunto abrangente de sistema de governança e de gestão. Isso significa que as melhorias não devem ocorrer de forma isolada, mas sim, de forma integrada, garantindo uma prática coordenada para otimizar o funcionamento desses processos.

Com a intenção de alcançar seus objetivos, por meio do desenvolvimento de sistemas de planejamento, é válido que as organizações realizem diversas ações estruturadas. Dentre elas estão a delegação de responsabilidades aos membros, a regulamentação de procedimentos e relações de trabalho para garantir consistência, a distribuição de autoridade entre diferentes níveis hierárquicos para uma tomada de decisão eficaz, e a implementação de mecanismos de coordenação e controle para garantir que as atividades estejam direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos (Andrade, 2016).

Soares, Mota e Barboza (2023) enfatizam que, não obstante os consideráveis avanços observados nos últimos anos, o setor de compras públicas ainda enfrenta diversos desafios que dificultam a execução de seus processos. Isso destaca, na prática, a necessidade premente de implementação de ajustes efetivos em termos de gestão e governança para otimizar o funcionamento desse setor.

Quanto ao controle, embora este seja uma função administrativa e um ato típico de gestão, cabe à governança estabelecer diretrizes e políticas para sua execução (Fenili, 2018). Lübke (2023) ressalta a importância da contribuição de todos os níveis no planejamento das contratações públicas, destacando que essa contribuição é fundamental para refletir com precisão as necessidades reais da Administração Pública, conforme delineadas em seu planejamento estratégico. A autora ainda elenca cinco etapas fundamentais para planejar as contratações públicas, apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas para o planejamento de contratações públicas

Etapas	Ação
1	Identificar o planejamento estratégico da Administração Pública
2	Desenhar uma estrutura de planejamento das contratações públicas compatível com as dimensões da Administração Pública contratante
3	Construir o plano de contratações anual
4	Conferir ênfase à fase preparatória da licitação
5	Promover o monitoramento e avaliação do planejamento realizado

Fonte: Elaborado pela autora com base em Lübke, 2023

Planejar consiste na primeira etapa de qualquer empreendimento. No caso das contratações públicas, é uma prática essencial, de modo que possibilita a coordenação de agentes e recursos, que muitas vezes são escassos, além de permitir conhecer os fatores que afetam os ambientes interno e externo da organização. O planejamento é um processo contínuo, ou seja, é um ciclo que envolve o monitoramento e o controle de sua execução.

[...] é no esforço de afastamento das escolhas puramente subjetivas – seja da Administração, seja daquelas dos integrantes do sistema de controle – que se retoma a ideia da deferência para com as escolhas administrativas antecedidas do dever de planejamento como critério orientador da indispensável dimensão da sindicância das opções públicas (Valle, 2020, p. 117).

2.4 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

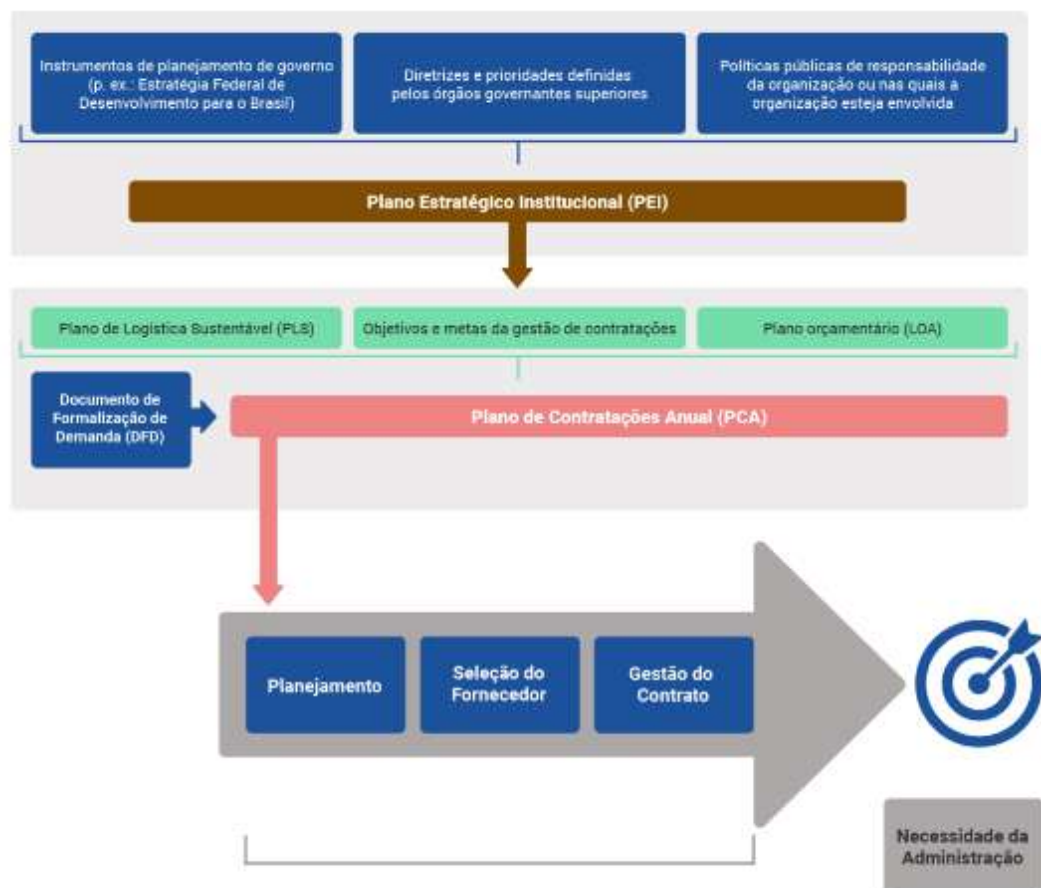
As contratações públicas seguem um rito normativo legal. São diversos os regulamentos que dispõem de orientações e regras para conduzir os processos de aquisições e contratações governamentais. A Constituição Federal de 1988 declara o dever de licitar, conforme inciso XXI do Art. 37, que trata dos princípios e normas gerais da Administração Pública:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que

estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

As aquisições públicas ocorrem por meio de um metaprocesso, conforme modelo proposto pelo TCU e esquematizado na Figura 6, e engloba três principais etapas: 1) Planejamento da Contratação; 2) Seleção do Fornecedor; 3) Gestão do Contrato.

Figura 6 – Fluxograma das etapas do metaprocesso de aquisição pública



Fonte: Brasil, 2023a, p. 129

A NLLC estabeleceu o planejamento como um dos princípios orientadores das contratações públicas, reiterou a incorporação do PCA à fase interna do processo licitatório. Com a promulgação da nova legislação, o antigo Plano Anual de Contratações (PAC) – originário da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 1/2018 - revogada pela Instrução Normativa SEGES/ME n.º 1/ 2019 - teve sua nomenclatura alterada para Plano de Contratações Anual (PCA).

Na esfera federal foram publicados, até janeiro de 2024, um total de 51 atos normativos

para regulamentação da NLLC. O Decreto nº. 10.947/2022 regulamentou o inciso VII do caput do Art. 12 da NLLC, ao deliberar acerca do PCA e a instituição do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)⁶, no âmbito da APF. Esse sistema representa uma ferramenta informatizada essencial, disponibilizada para facilitar a elaboração e acompanhamento do PCA (Brasil, 2022a).

Figura 7 - Linha do tempo da publicação da legislação sobre o PCA



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

O decreto mencionado estabelece que o PCA é o "documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração". O PCA é considerado um dos instrumentos de governança de contratações e deve se compatibilizar com o planejamento estratégico realizado na fase preparatória do processo licitatório e com a proposta orçamentária de cada órgão (Brasil, 2022a).

Na visão de Fenili (2018), a elaboração de um plano estratégico de compras e contratações é uma tarefa que deve estar harmonizada com o grau de maturidade em governança das entidades públicas e com o desenvolvimento e implementação do PCA. Ainda segundo o autor, um plano de contratações bem elaborado possui o atributo de reduzir significativamente os riscos associados ao processo de compras. Esses riscos incluem, dentre outros, ausência de padronização, execução financeira insatisfatória, aquisições repetitivas do mesmo objeto e subutilização da força de trabalho no processo licitatório.

Ao planejar as demandas, o setor de contratações tem a capacidade de elaborar um cronograma ou calendário de compras para atendê-las, promovendo uma distribuição

⁶ VII - PGC - ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades de que trata o Art. 1º (Brasil, 2021a).

equilibrada ao longo do período em questão. Esse tratamento visa reduzir a concentração de processos em determinados momentos, evitar a ocorrência de empenhos em excesso no final do exercício financeiro e prevenir a criação de emergências para justificar contratações sem estudo prévio (Pestana; Cadermatori, 2023).

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), o PCA tem se consolidado como uma importante ferramenta de gestão, estruturando, de forma abrangente, todas as aquisições planejadas por um órgão durante um determinado ano. Além de fornecer uma ampla visão das demandas, o PCA desempenha um papel fundamental na promoção da transparência no uso dos recursos públicos. A exigência de sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos *sites* de cada órgão contribui significativamente para essa transparência. Essa prática informa os interessados sobre as futuras aquisições e permite à sociedade uma avaliação mais participativa dos processos de compras do setor público (Brasil, 2021b).

A despeito da obrigatoriedade da elaboração do Plano de Contratações Anual no sistema PGC, em 2021, o TCU auditou 72 órgãos públicos federais no sentido de avaliar a contribuição do PCA e do PGC, para o aprimoramento do planejamento das compras públicas. Constatou-se que, entre os principais fatores que comprometem a consecução dos objetivos, destacam-se as fragilidades na governança interna de cada órgão.

Verificou-se também que os planos desenvolvidos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Federal eram preenchidos de maneira que visava tão somente o atendimento às exigências, enquanto os órgãos auditados demonstravam pouco engajamento no processo de planejamento por meio do PCA (Brasil, 2021b):

[...] apesar de as organizações estarem elaborando o PAC [PCA], [...] indícios de elaboração de planos de modo meramente formal ou com informações incorretas, imprecisas ou inverídicas, ou seja, apenas para atender à obrigação que a norma impõe, o que não reflete o objetivo pretendido ao se realizar um planejamento das contratações, qual seja, a identificação antecipada das demandas de uma organização, de modo que se invista orçamento apenas no que for relevante para se atingir às reais necessidades da Administração (Brasil, 2021b, p. 22).

Foram identificadas diversas razões para as falhas nos Planos de Contratações Anual, destacando-se disfunções na governança das organizações. O TCU realçou que “o nível de maturidade em governança das contratações nos órgãos, relacionado ao planejamento anual das contratações, não contribui para o processo de elaboração e gestão do PAC [PCA]” (Brasil, 2021b, p.9)

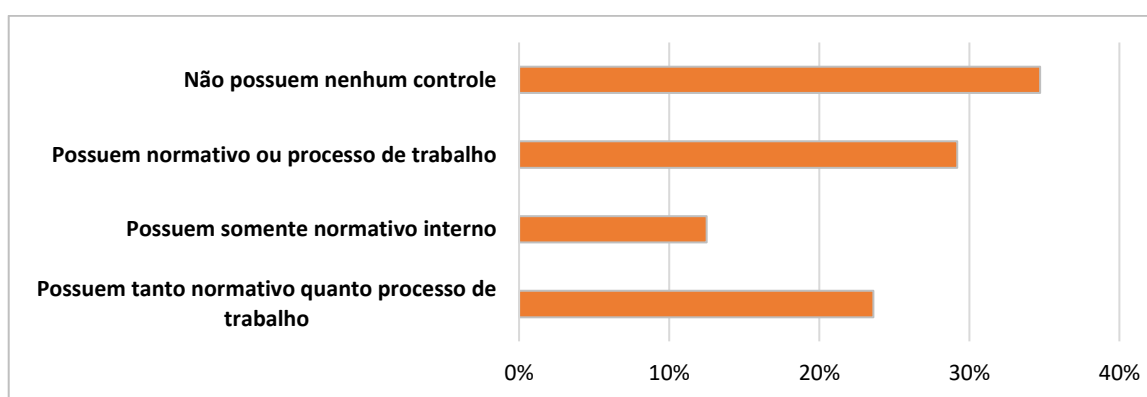
Ficou clara a inexistência ou deficiência de processos de trabalho ou normativos internos que estabeleçam claramente atribuições e responsabilidades nas fases de elaboração,

aprovação, execução e controle do PCA. Detectou-se, também, a falta de priorização do planejamento das contratações por parte da alta cúpula, gestores e colaboradores dos órgãos, bem como uma cultura incipiente em relação a essa prática. Complementarmente, foi demonstrada a ausência ou insuficiência de diretrizes normativas referentes ao processo de elaboração, execução e gestão do PCA (Brasil, 2021b).

Com relação especificamente à existência de atos normativos internos ou processos de trabalho para elaboração, aprovação, execução e gestão do Plano de Contratações Anual, verificou-se que apenas 23,6% dos órgãos auditados possuíam tanto normativo quanto processo de trabalho definidos, ou seja, apresentaram indicativo de estarem em um estágio mais avançado de governança em relação ao PCA, considerando que não somente editaram uma norma interna para dispor sobre o processo de elaboração, aprovação e execução, como também definiram o seu processo de trabalho relativo ao PCA.

Observou-se que 34,7% não possuíam nenhum dos controles pesquisados, e que 29,2% sequer possuíam normativo interno definindo o processo de trabalho relativo ao PCA, indicando que algumas organizações apresentam grau de maturidade de planejamento ainda em desenvolvimento.

Gráfico 1 - Existência de normativo interno ou processo de trabalho sobre o PCA nos órgãos da APF



Fonte: Elaborado pela autora com dados do TCU, Brasil, 2021b

Neste cenário, como aponta o TCU, mesmo com os progressos advindos da obrigatoriedade de elaboração do PCA, constata-se que o planejamento das contratações ainda é realizado de maneira insatisfatória pelos órgãos. Essa abordagem inadequada tem impactado negativamente o controle e a gestão da execução, resultando em uma discrepância entre o que foi planejado e o que efetivamente foi realizado. Essa disparidade compromete a realização eficaz do propósito original de um PCA (Brasil, 2021b).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Segundo Marconi e Lakatos (2021), a pesquisa desempenha um papel determinante no campo das Ciências Sociais, sobretudo na busca por soluções para questões e desafios coletivos.

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos empregados para alcançar os objetivos da pesquisa, a classificação do estudo e os procedimentos para a coleta e análise dos dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Devido à sua natureza e à apresentação de soluções alternativas para implementação do Plano de Contratações Anual, esta pesquisa é classificada como aplicada, em virtude da intenção de produzir conhecimento direcionado à aplicabilidade prática para resolver problemas específicos (Zamberlan *et al.*, 2016).

Com relação aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva. A pesquisa descritiva tem como propósito a identificação, a descrição e a exposição dos fatos da realidade estudada, como apontado por Zamberlan *et al.* (2016).

No tocante à análise de dados, esta pesquisa adota abordagem qualitativa, caracterizada por uma análise interpretativa que busca, por meio de “um processo não matemático de interpretação, descobrir conceitos e relações entre os dados e organizá-los em um esquema explicativo”, como proposto por Gil (2021, p. 15). Como apontado por Cooper e Schindler (2016), o estudo qualitativo pode oferecer ao pesquisador uma compreensão detalhada de como e por que os eventos ocorrem de maneira específica. Em outras palavras, permite investigar o processo e o significado, e não a frequência, por trás dos fenômenos estudados.

Por último, como estratégia de pesquisa, foi utilizado o estudo de caso. Yin (2015), considera que o método do estudo de caso é particularmente útil para investigar questões gerais e complexas, como os processos organizacionais e administrativos, as quais demandam análise aprofundada para uma compreensão detalhada da complexidade das interações e dinâmicas envolvidas.

3.2 COLETA DE DADOS

Na fase inicial, destinada à revisão da literatura, foram utilizados métodos como pesquisas bibliográfica e documental. Recorreu-se ao fichamento de livros, artigos de periódicos, manuais e o exame de bancos de dissertações e teses. A pesquisa documental abrange a coleta e análise de dados, informações e registros presentes em leis, decretos, portarias, instruções, relatórios, pareceres e demais documentos relevantes ao escopo do estudo.

A coleta de dados referentes aos objetivos 1 e 2 foi realizada entre maio e junho de 2024. Em relação ao objetivo específico 1, para realizar o levantamento dos mecanismos de governança, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica e documental fundamentada em normativos e regulamentos instituídos pela APF, além de recomendações e diretrizes publicadas pelo TCU e pela Controladoria-Geral da União (CGU) sobre governança e gestão de contratações. A coleta de dados foi feita por meio de consultas no Portal de Compras do Governo Federal, em *sites* institucionais e ferramentas de busca online. Para o objetivo específico 2, que buscava analisar as fases do processo do PCA, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais baseadas na legislação aplicável à APF, com a coleta de dados realizada também no Portal de Compras do Governo Federal e por meio da ferramenta de busca do Google.

Para a coleta de dados referente ao estudo de caso, optou-se por examinar as respostas fornecidas pela universidade no questionário de autoavaliação em governança e gestão iGG2021 do TCU, com um recorte específico para extração do tema de contratações. Em seguida, conduziu-se uma investigação para contrastar as práticas e os procedimentos indicados no questionário com aquelas efetivamente adotadas e divulgadas pela UFTM. O levantamento foi realizado por meio de documentos e dados institucionais disponíveis ou com acesso público no sítio eletrônico da instituição, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e no Portal de Compras Públicas do governo federal. Como consequência, avaliou-se também a transparência ativa da Universidade em relação aos seus atos administrativos.

Para a investigação da execução do ciclo do PCA, foi aplicada, conjuntamente, a técnica de observação participante, em virtude da atuação da pesquisadora como Administradora na Divisão de Compras da Universidade. A análise transcorreu na Pró-Reitoria de Administração, mais precisamente no Departamento de Suprimentos e Patrimônio e na Divisão de Compras, onde são coordenados os processos de contratação de toda a universidade. Ao investigar o PCA neste departamento, buscou-se compreender a estrutura adotada e os procedimentos formais e operacionais adotados.

Correia (2009) argumenta que a observação é uma técnica de pesquisa que frequentemente é empregada em conjunto com outras técnicas. No entanto, ela também pode ser aplicada de forma independente. Para garantir sua utilização como um procedimento científico válido, é necessário que alguns critérios sejam atendidos, “tais como o responder a objectivos prévios, ser planeada de modo sistemático, sujeita a validação e verificação, precisão e controle” (Correia, 2009, p. 31).

A observação qualitativa, ou observação de campo, é uma técnica utilizada em pesquisas sociais, que visa coletar dados de forma direta e imersiva. Essa abordagem permite que o pesquisador observe fenômenos e comportamentos em seu contexto natural, possibilitando uma compreensão mais profunda das práticas e processos em análise (Flick, 2012, Marconi e Lakatos, 2022; 2023).

Ressalta-se que a coleta de dados para o estudo de caso foi iniciada após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) - UFTM, efetivada na segunda quinzena de julho de 2024, sob o Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) nº 80756024.0.0000.5154. Nesse período, foram verificadas as informações disponíveis no *site* institucional, além dos dados anuais divulgados referentes ao ano de 2023.⁷

As anotações se ativeram aos aspectos que se mostraram mais relevantes, por meio de notas, descrições e interpretações, na busca por padrões, procedimentos, práticas, interações e comportamentos. Com a observação, as informações podem ser capturadas em tempo real ou por meio de anotações de eventos passados (Zamberlan *et al.*, 2016).

Para instrumentalizar a coleta de dados do objetivo específico 3, elaborou-se um roteiro com as ações estabelecidas para a análise documental e a observação participante (Quadro 3).

Quadro 3– Roteiro para Estudo de Caso

(continua)

Visão geral do estudo de caso
1. Missão do estudo de caso: Propiciar uma percepção sobre a aplicação dos mecanismos de governança em contratações e como elas são aplicadas na condução do processo do PCA em conjunto com o planejamento estratégico de compras da UFTM.
2. Questão da Pesquisa: Quais as práticas de governança em contratações adotadas pela UFTM e como a Universidade realiza a elaboração e execução do PCA?
3. Proposição do estudo de caso: Realizar a análise do processo de elaboração, execução e controle do PCA na UFTM e examinar as respostas fornecidas pela universidade no questionário de autoavaliação em governança e gestão IGG2021, com um recorte específico para extração do tema de contratações. Em seguida, conduzir investigação no <i>site</i> da UFTM para confirmar as práticas e os procedimentos indicados no questionário.

⁷ Optou-se pelo ano de 2023 devido à sua recentidade, permitindo a análise de dados mais atualizados. Com isso, foi possível avaliar o período após a aplicação do questionário, examinando não apenas a adoção e a prática, mas também a evolução da instituição em relação à governança.

Quadro 3– Roteiro para Estudo de Caso

(conclusão)

Procedimentos de coleta de dados
1. Unidade de caso: Universidade Federal do Triângulo Mineiro.
2. Análise das questões relacionadas ao tema Governança e Gestão de Contratações dos Relatório Individual de Autoavaliação da UFTM (arquivos individuais do IGG 2021), de documentos institucionais publicados na página eletrônica da instituição ou por ela permitido o acesso público (regulamentos, normas, relatórios, planos, orientações).
3. Análise a respeito da forma de disponibilização das informações institucionais no sítio eletrônico da Universidade, de acordo com as normas de acesso à informação e transparência.
4. Observação, sem o envolvimento de pessoas, com relação ao processo de elaboração e execução do PCA, em virtude da atuação da pesquisadora como Administradora na Divisão de Compras da Universidade.
Questões de coleta de dados
1. Quais os procedimentos adotados para a elaboração do PCA?
2. Quais os procedimentos adotados para a execução do PCA?
3. Quais os procedimentos adotados para o controle do PCA?
4. As diretrizes delineadas no Decreto 10.947/2022 são empregadas no ciclo do PCA?
5. Quais são os instrumentos de governança delineados na Portaria 8.678/2021 adotados pela UFTM?
Guia para o relatório de estudo de caso
1. Reprodução das respostas do auto-questionário, descrições e interpretações extraídas da observação.
2. Referências para a identificação de padrões e relações entre os dados.
3. Relatório (textual).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Yin, 2015

3.3 ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados foi realizada simultaneamente à coleta, conforme posicionamento de Gil (2021). O autor considera que a análise se dá de forma contínua, ou seja, não ocorre em um único momento isolado, mas sim ao longo de toda a pesquisa (Gil, 2021). Ao encontro de tal perspectiva, Zamberlan (2016) argumenta que esta é a maneira que o pesquisador encontra de extrair e interpretar informações dos dados coletados, transformando-os em algo com significado. Esse processo ocorre com a organização, seleção e compreensão do que foi observado ou lido.

Considerou-se a análise dos dados secundários, evidenciando “as relações existentes entre os dados obtidos e o fenômeno estudado” (Gil, 2021, p. 167). Ressalta-se a realização de avaliação documental, utilizando-se dos critérios propostos por Cellard (2008), quais sejam: o contexto em que o documento foi produzido; a identidade dos autores, para avaliar a credibilidade e possíveis interesses; a autenticidade e confiabilidade do texto; e, por fim, os conceitos-chave e a lógica interna, para entender sua importância e sentido.

Para análise dos resultados, empreendeu-se análise descritiva, que foi apresentada por meio dos objetivos delineados para o estudo com base no referencial teórico. A estratégia

descritiva é uma abordagem usada em estudos que buscam descrever detalhadamente um determinado fenômeno (Gil, 2021), projetando oferecer uma narrativa rica e detalhada sobre as características dos processos.

Quadro 4 – Resumo dos aspectos metodológicos

Objetivo Específico	Método	Coleta de Dados	Fontes	Análise de Dados
1. Investigar os mecanismos de governança em contratações atualmente propostos, no âmbito da APF, estabelecendo conexões com as funções da administração	Pesquisa bibliográfica e documental	Pesquisa bibliográfica e documental	Dados secundários: Normativos, regulamentos e recomendações publicados pelo Governo Federal para a APF, recomendações publicadas pelo TCU, recomendações publicadas pela CGU	Análise documental
2. Examinar as fases do ciclo do PCA, conforme as diretrizes estabelecidas para a gestão na esfera da APF, aplicando a metodologia PDCA	Pesquisa bibliográfica e documental	Pesquisa bibliográfica e documental	Dados secundários: Normativos, regulamentos e recomendações publicados pelo Governo Federal para a APF, publicações de autores especialistas em contratações públicas	Análise documental
3. Analisar a adoção de boas práticas de governança em contratações pela UFTM e verificar como o ciclo do PCA é executado na instituição	Levantamento e Pesquisa documental e	Pesquisa documental e observação participante	Dados secundários: Questionário de autoavaliação IGG do TCU, publicações no <i>site</i> da UFTM, Legislação, regulamentos e recomendações publicados pelo Governo Federal para a APF	Análise documental

Fonte: Elaborado pela autora, 2024

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Neste capítulo, são apresentados os resultados, considerando as análises delineadas para o alcance dos objetivos específicos. O capítulo está organizado em quatro partes. A primeira parte oferece uma contextualização, detalhando o campo de análise. Em seguida, são abordados o levantamento dos mecanismos de governança e o mapeamento das fases do PCA. A última parte apresenta a análise da execução do ciclo do PCA na Universidade e a avaliação do grau de conformidade da UFTM às boas práticas de governança em contratações.

4.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO

A UFTM possui uma trajetória que remonta a 1953, quando foi fundada a Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro (FMTM). Esta foi a primeira Faculdade de Medicina de Uberaba e do interior de Minas Gerais, determinando um marco significativo no desenvolvimento educacional e de saúde da região. Em 1972, houve a formalização da FMTM em uma Autarquia Federal ⁸ e em 2005, a UFTM foi estabelecida como universidade federal, solidificando sua presença e seu compromisso com a educação superior e a pesquisa na região (UFTM, 2020; ca. 2024d).

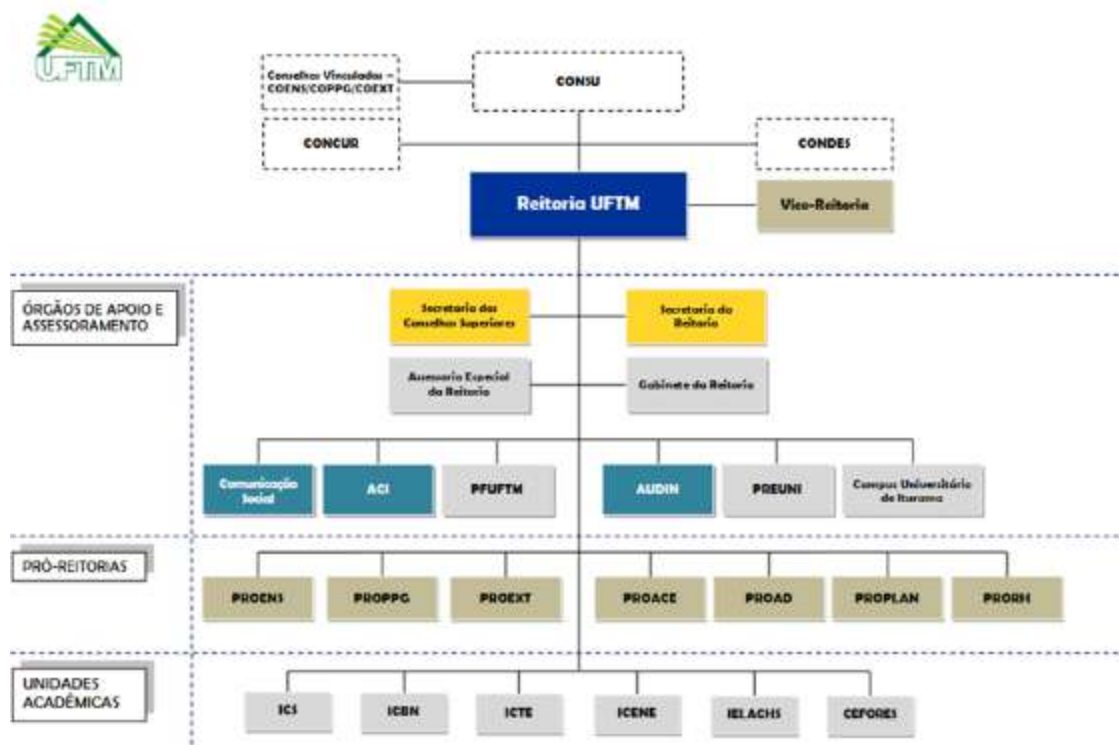
Atualmente com sede em Uberaba/MG e um campus em Iturama/MG, a Universidade tem uma forte atuação na área de assistência à saúde, destacando-se pelo Hospital de Clínicas em Uberaba. A UFTM abriga, ainda, o Complexo Cultural e Científico de Peirópolis, onde se encontra o Museu dos Dinossauros (UFTM, 2020; ca. 2024d).

A estrutura organizacional da Universidade é dividida em três eixos principais. O Eixo Deliberativo é composto por órgãos colegiados superiores que tratam das consultas e decisões estratégicas acadêmicas e administrativas. O Eixo Executivo abrange funções operacionais, sendo responsável pela gestão das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração técnica, por meio das Pró-Reitorias. Por fim, o Eixo Acadêmico é formado por Institutos e Áreas Suplementares estratégicas, que oferecem competências técnico-científicas, infraestrutura de apoio acadêmico e promovem programas, projetos e atividades acadêmicas nas diversas áreas de conhecimento (UFTM, 2020; ca. 2024d).

⁸ Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (Brasil, 1967).

Compõem o sistema organizacional da Universidade os Conselhos Superiores⁹, a Reitoria, os Institutos e o Cefores¹⁰.

Figura 8 - Estrutura Básica Organizacional da UFTM¹¹



Fonte: UFTM, 2024b, p. 1

A administração executiva da UFTM é comandada pela Reitoria, que desempenha um papel central na execução e gestão das funções essenciais da instituição, com o objetivo de cumprir sua missão e propósitos gerais. Esta estrutura administrativa é composta por órgãos executivos, organizados por meio das Pró-Reitorias, que têm a responsabilidade de coordenar

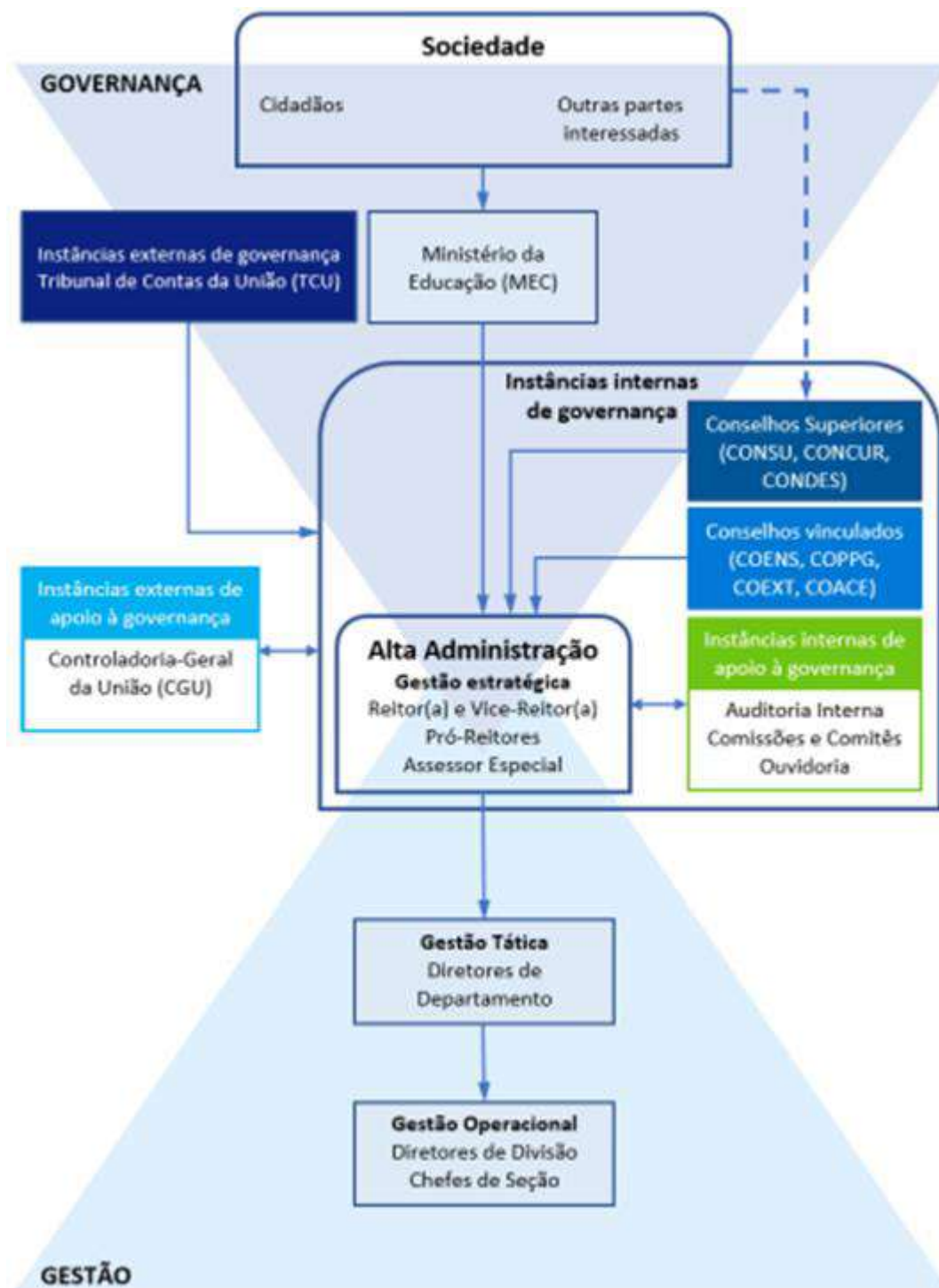
⁹ O Conselho Universitário (CONSUS), o Conselho de Curadores (CONCUR) e o Conselho Social de Desenvolvimento (CONDES) formam os Conselhos Superiores, representação colegiada de ordem superior, designada a propor, deliberar e apreciar recursos, em suas instâncias e matérias pertinentes, sobre questões relativas ao ensino, à extensão, às atividades administrativas, financeiras e ao desenvolvimento social (UFTM, ca. 2024a).

¹⁰ O Centro de Educação Profissional (Cefores) é uma Instituição Federal Pública, vinculada à UFTM e subordinada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) (UFTM, ca. 2024a).

¹¹ Conselho de Ensino (COENS), Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação (COPPG), Conselho de Extensão Universitária (COEXT), Assessoria de Cooperação Internacional (ACI), Procuradoria Federal (PFUFTM), Auditoria Interna (AUDIN), Prefeitura Universitária (PREUNI), Pró-Reitoria de Ensino (PROENS), Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPPG), Pró-Reitoria de Extensão Universitária (PROEXT), Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantes (PROACE), Pró-Reitoria de Administração (PROAD), Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH), Instituto de Ciências da Saúde (ICS), Instituto de Ciências Biológicas e Naturais (ICBN), Instituto de Ciências Tecnológicas e Exatas (ICTE), Instituto de Ciências Exatas, Naturais e Educação (ICENE), Instituto de Educação, Letras, Artes, Ciências Humanas e Sociais (IELACHS) (UFTM, 2024b).

áreas específicas da gestão universitária, além das unidades de assessoramento direto (UFTM, 2020).

Figura 9 - Sistema de Governança da UFTM

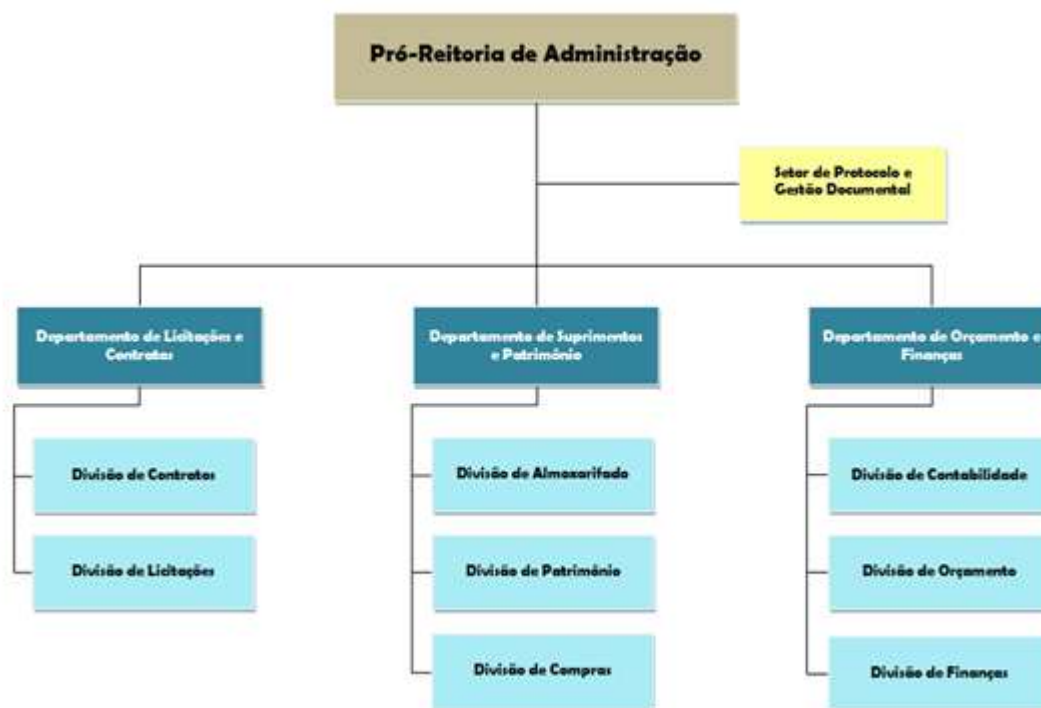


Fonte: UFTM, 2024a, p. 13

Nesta estrutura, vinculada à Reitoria, está a Pró-Reitoria de Administração, que objetiva “a coordenação e controle das atividades nas áreas de suprimento e logística de

materiais e bens patrimoniais, serviços terceirizados, execução orçamentária e financeira, execução contábil e gestão de contratos e de convênios na UFTM” (UFTM, [ca. 2024i]). Devido à centralização do metaprocesso de contratações na PROAD, a investigação sobre esse processo foi conduzida nesta Pró-Reitoria. Especificamente, a coordenação do PCA é gerida no Departamento de Suprimento e Patrimônio (DSP), pela Divisão de Compras (DICOMP).

Figura 10 – Estrutura da Pró-Reitoria de Administração da UFTM



Fonte: UFTM, 2024b, p. 6

A razão de ser da Universidade, ou seja, a missão da UFTM, que representa o papel que a instituição assume na sociedade (Chiavenato, 2021), é:

Atuar na geração, difusão, promoção de conhecimentos e na formação de profissionais conscientes e comprometidos com o desenvolvimento socioeconômico, cultural e tecnológico, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população (UFTM, 2020, p. 39).

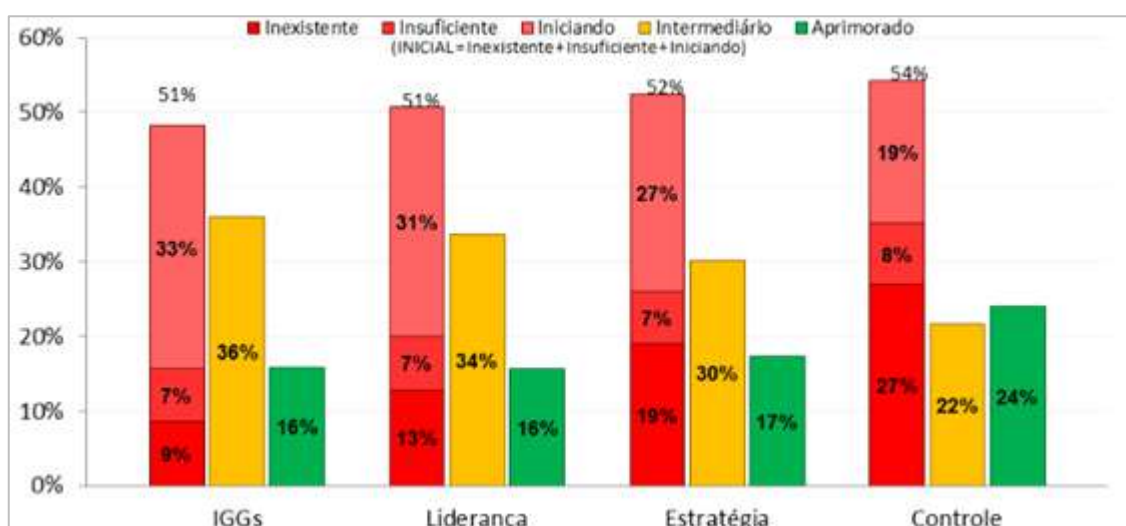
Para cumprir sua missão institucional, a UFTM desenvolve o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)¹², cujo “objetivo é implementar um modelo de gestão e governança pública baseado no planejamento estratégico e na avaliação contínua de desempenho” (UFTM, 2020, p. 12).

¹² “O PDI, elaborado para um período de cinco anos, é o documento que identifica a IES no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver” (Sant’ana, Bermejo; Mendonça; Santos; Borges; Souza *et al*, 2017, p. 11)

Nesse contexto, o TCU realizou, em 2014, seu primeiro levantamento sobre governança nas instituições públicas brasileiras, abrangendo as esferas federal, estadual e municipal, em colaboração com vários Tribunais de Contas do país. Foram avaliadas 7.770 organizações, sendo 380 delas da APF. Considerando todas as organizações e com base nas respostas fornecidas, concluiu-se que 51% das organizações estariam no estágio inicial de capacidade em governança pública (Gráfico 2).

Os intervalos dos estágios de capacidade ficaram definidos da seguinte forma: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediária, de 40 a 69,99%; e Aprimorada, de 70 a 100%; e conforme supracitado, o estágio Inicial, que foi subdividido em 3 níveis, teria as subcategorias Inexistente, de 0 a 6,99%, Insuficiente, de 7 a 15,99%, e Iniciando, de 16 a 39,99%. (Brasil, 2015b, p. 20).

Gráfico 2 – Representação gráfica da Capacidade em Governança Pública



Fonte: Brasil, 2015b, p. 23

Neste levantamento, a UFTM, identificada com o iD Base 4086, classificou-se no estágio intermediário, atingindo 45% de capacidade no índice geral de governança simplificado (IGGs). Salienta-se que, este estudo baseou-se exclusivamente nos dados coletados por meio de questionários de autoavaliação preenchidos pelas organizações participantes (Brasil, 2015b).

Nos levantamentos seguintes, o TCU aperfeiçoou o processo, agrupando os temas TI, pessoas, contratações e resultados, que em trabalhos anteriores eram abordados separadamente. Assim sendo, o questionário passou a ser constituído pelos seguintes índices: iGG – Índice Integrado de Governança e Gestão¹³; iGovPúb – Índice de governança pública; iGovPessoas – Índice de governança e gestão de pessoas; iGovTI – Índice de governança e gestão de TI; iGovContrat – Índice de governança e gestão de contratações (Brasil, 2017, p. 2-3).

¹³ “O iGG é composto pelo índice de governança pública, de governança e gestão de pessoas, de governança e gestão de TI, de governança e gestão de contratações e pelo índice de resultados” (Brasil, 2017, p.3)

Em 2017, o levantamento foi realizado em 488 órgãos e entidades integrantes da APF. Já em 2018, foram analisadas 498 organizações. Nos trabalhos realizados pelo TCU em 2017 e 2018, a UFTM, identificada com o iD Base 181, classificou-se no estágio inicial de governança e gestão das organizações públicas federais, obtendo 37% e 38%, respectivamente, no iGG (Brasil, 2018b; 2018c).

Em 2021, o questionário foi aplicado em 381 unidades jurisdicionadas pelo TCU. Em sua autoavaliação, a Universidade conseguiu elevar o percentual do iGG para 63,6%, alcançando o nível intermediário de capacidade de governança e gestão (Brasil 2021b).

No que se refere às contratações, o índice de governança e gestão de contratações (iGovContrat) apresentou um percentual de 43% em 2017, 42% em 2018 e 61,2% em 2021. Já o índice de capacidade em gestão de contratações (iGestContrat) alcançou 43% em 2017, 45% em 2018 e 73,3% em 2021. Esses dados indicam que, em 2021, a UFTM atingiu um nível intermediário de governança e gestão de contratações, e um nível aprimorado de capacidade em gestão de contratações (Brasil, 2018; Brasil, 2022a).

Tabela 1 - Resumo dos resultados das autoavaliações da UFTM

Indicador	2017	2018	2021
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	37%	38%	63,6%
iGovPub (índice de governança pública)	36%	35%	69,5%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	36%	35%	71,9%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	36%	36%	77,6%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	31%	29%	57,5%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	33%	37%	60,4%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	43%	42%	61,2%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	43%	45%	73,3%
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária) ¹⁴			30,3%
iGestOrcament (índice de capacidade em gestão orçamentária)			26,3%

Fonte: Elaborada pela autora com base em Brasil, 2021

Com base no relatório do Índice de Governança e Gestão (iGG2021) elaborado pelo TCU, foi realizado um recorte específico das questões relacionadas à Governança e Gestão de Contratações. A partir desse conjunto de perguntas, conduziu-se uma análise detalhada das subquestões, avaliando o atendimento às recomendações correspondentes pela UFTM. Os resultados estão apresentados na última parte desta seção.

¹⁴ Os índices iGovOrcament e iGestOrcament foram criados em 2021.

4.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E SUAS CONEXÕES COM AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

Considerando as recomendações de governança para contratações direcionadas à APF, foi realizado um levantamento dos instrumentos e diretrizes para a efetivação da governança nos processos de compras públicas. Utilizou-se como base de dados a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, as funções de gestão do Modelo de Autoavaliação em Governança Organizacional descritas no Referencial Básico de Governança e as principais recomendações do TCU. Ademais, as observações foram qualificadas de acordo com as funções gerenciais fundamentais da administração.

A área de administração é constituída por processos principais interligados, que compõem um processo dinâmico que envolve a tomada de decisões e a realização de ações para alcançar objetivos organizacionais. Esses processos administrativos, também conhecidos como funções administrativas ou funções gerenciais, são encontrados em todas as áreas e níveis de uma instituição. Assim, tanto os altos executivos, quanto os gerentes, chefes e supervisores, realizam atividades de planejamento, organização, direção e controle, como parte essencial de suas responsabilidades administrativas (Maximiano, 2011; Chiavenato, 2020).

Quadro 5 - Principais funções ou processos da administração

Função ou Processo	Descrição
Planejamento	Definir objetivos, atividades e recursos
Organização	Definir e dividir o trabalho e os recursos necessários para realizar os objetivos. Atribuir responsabilidades e autoridades a pessoas e grupos
Direção	Designar e orientar pessoas para os objetivos
Controle	Assegurar a realização dos objetivos e identificar a necessidade de modificá-los

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Maximiano, 2011, p. 14

4.2.1 Função Planejamento

O planejamento depreende a maioria dos mecanismos e recomendações de governança em contratações. Destacam-se alguns instrumentos, a saber: (I) Plano de Contratações Anual, (II) Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS, (III) Política de gestão de estoques, (IV) Política de compras compartilhadas, (V) Política de interação com o mercado e (VI) Diretrizes para a gestão dos contratos, todos elencados na Portaria nº 8.678 de 2021. Essa portaria é de observância obrigatória no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O PCA é o resultado do planejamento para operacionalizar as aquisições de bens e serviços. Tal instrumento será particularmente analisado no escopo do objetivo 2 deste estudo.

4.2.1.1 Integridade nas compras públicas

Embora não esteja no rol dos instrumentos mencionados na referida portaria, a integridade é indispensável à boa governança das compras públicas, contribuindo para a eficiência no uso dos recursos públicos e para a segurança jurídica das ações dos agentes públicos (Brasil, 2020a). A integridade caracteriza o comprometimento das organizações em adotar um conjunto de princípios, políticas e práticas para fomentar o comportamento ético dos seus membros, e no caso das organizações públicas, sustentar o objetivo principal, que é atender o interesse público (Brasil, 2020a, 2021h; OCDE, 2017, 2020). Nesse sentido, o Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018a, p. 42) afirma que “a integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta”. Promover a integridade implica o comprometimento da alta administração e dos gestores de alto nível na liderança pelo exemplo (Brasil, 2018a).

Assim, para fomentar a integridade na condução das contratações, algumas práticas de governança e gestão são delineadas no documento Matriz de Auditoria para Governança e Gestão de Contratações do TCU (Brasil, 2021e).

Para dirimir situações de conflito de interesse envolvendo contratações, recomenda-se que órgãos e entidades estabeleçam uma norma que aprove um Código de Ética e/ou Conduta específico para gestores e colaboradores da área de contratações, a qual pode abarcar mais de um ou até mesmo vários setores de um órgão ou entidade. Tal código poderá exigir a assinatura de um termo de compromisso com valores éticos e padrões de conduta ao assumir cargos ou ingressar na organização (Brasil, 2021e). Importante salientar que:

Os órgãos e entidades podem dispor de códigos de ética e conduta para os agentes públicos que sejam baseados nas suas especificidades. Esses códigos, por sua vez, devem observar aquilo que estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal¹⁵, criado por meio do Decreto no 1.171, de 22 de junho de 1994 (Brasil, 2018a, p. 44).

O documento deve incluir orientações claras sobre situações que podem gerar confronto entre interesses públicos e privados, como por exemplo: negócios pessoais com fornecedores, recebimento de benefícios que possam influenciar decisões e exercício de atividades privadas relacionadas a fornecedores. Deve prever, ainda, a obrigatoriedade de gestores e colaboradores manifestarem e registrarem potenciais conflitos de interesse antes e durante o exercício de suas

¹⁵ O Código de Ética dispõe sobre Regras Deontológicas, Principais Deveres do Servidor Público, Vedações ao Servidor Público e o dever de criação de Comissão de Ética em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional (Brasil, 1994).

funções, além de estabelecer rotinas para identificar e tratar esses conflitos, e verificar impedimentos legais resultantes de sanções ou envolvimento em atos de improbidade administrativa ao ingressar na área de contratações (Brasil, 2021e).

A apuração de eventuais ilícitos éticos de gestores e colaboradores pode ser promovida com a definição de um departamento responsável por estabelecer procedimentos e rotinas para identificar e tratar tais inconformidades, e verificar impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em corrupção. Paralelamente, deve haver documentos que comprovem a verificação desses impedimentos legais quando gestores e colaboradores ingressam na área de contratações (Brasil, 2021e).

Com relação aos mecanismos de accountability e transparência, é considerável estabelecer diretrizes para a publicação online, com acesso irrestrito e com links do *site* da organização, de documentos relacionados a cada contratação, incluindo planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual. Para tanto, é indispensável promover treinamentos sobre ética e integridade para gestores e colaboradores das áreas de contratações, incluindo esses cursos no Plano de Capacitação do órgão ou entidade, incentivar e acompanhar a participação nos treinamentos, e criar uma estratégia de divulgação e orientação para abordar situações de confrontos de interesses, reais ou aparentes (Brasil, 2021e).

Importante destacar a instituição do Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal (SIPEF) pelo Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Os objetivos desse importante sistema são: “coordenar e articular as atividades relativas à integridade e estabelecer padrões para as práticas e medidas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2023d, p. 7). No contexto das contratações, destaca-se a publicação da Cartilha Integridade nas Compras Públicas, coordenada pelo TCU. Vale mencionar, ainda, a Cartilha sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/2021, elaborada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil.

4.2.1.2 Plano de Logística Sustentável

O PLS é considerado um instrumento de governança, que delimita as estratégias de contratações e de logística com a incorporação de práticas de sustentabilidade nos ambientes econômico, social, ambiental e cultural (Brasil, 2021c). Nesse sentido, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis conceitua o Plano de Logística Sustentável como:

Uma ferramenta de gestão e planejamento que permite estabelecer práticas de

sustentabilidade e racionalização dos gastos nos processos administrativos. O compromisso com a sustentabilidade melhora a qualidade do gasto público, combate o desperdício e promove a redução de consumo (Brasil, 2023c, p. 37).

A Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) recomenda a utilização do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual salienta que “as contratações sustentáveis se inserem em um contexto internacional, como um compromisso de Direito Internacional Público, confirmado perante a Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, no ano de 2015” (Brasil, 2023c, p. 13). A CGU/AGU entende que contratação sustentável:

É aquela que integra considerações socioambientais, culturais e de acessibilidade em todas as suas fases, com o objetivo de reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos. Trata-se de uma expressão abrangente, uma vez que não está delimitada pelo procedimento licitatório em si, mas perpassa todas as fases da contratação pública, desde o planejamento, a elaboração do edital, fiscalização da execução contratual e gestão dos resíduos (Brasil, 2023c, p. 17).

O PLS deverá nortear a elaboração do PCA, dos estudos técnicos preliminares, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação, e “deve estar vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual” (Brasil, 2021c).

Cabe destacar a recente publicação da Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14 de setembro de 2023, a qual instituiu o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS como modelo de referência a ser utilizado pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essas instituições terão um prazo para ajustar seus PLS ao modelo de referência e implementar sua execução (Brasil, 2023e). O PLS detalha objetivos, metas, ações, responsabilidades, critérios, mecanismos de monitoramento, entre outros. De igual forma, os aspectos de sustentabilidade relevantes devem ser descritos nos documentos de cada contratação, para garantir sua consideração adequada ao longo do processo (Brasil, 2020a).

De acordo com a Portaria de Governança em Contratações, o PLS deve incluir diretrizes estratégicas para a gestão logística e de contratações dentro da instituição, assim como métodos para avaliar custos indiretos que influenciam a seleção mais vantajosa para a Administração, abrangendo “despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos e impacto ambiental” (Brasil, 2021c). As ações do PLS também devem promover o consumo consciente, racionalizar o uso de espaços físicos, identificar produtos com menor impacto ambiental, incentivar a inovação no mercado, incluir negócios de impacto nas contratações públicas e realizar a conscientização e capacitação em relação à logística

sustentável. Vale ressaltar que o plano atribui responsabilidades claras para os envolvidos na sua elaboração, execução, monitoramento e avaliação, e estabelece uma metodologia para sua implementação, acompanhamento e revisão. (Brasil, 2021c).

De acordo com a Matriz de Auditoria para Governança e Gestão de Contratações do TCU, recomenda-se instituir uma Comissão Gestora responsável por sua execução. A comissão deve realizar reuniões periódicas, devidamente registradas em atas, para monitorar o progresso do plano. As diretrizes ou processos de trabalho, bem como os atributos de sustentabilidade pertinentes devem ser definidos para cada contratação, considerando as particularidades de cada demanda. Toda a documentação relevante deve ser incluída nos autos dos processos. O TCU detalha, como exemplo, os casos de contratação de limpeza, que poderiam prever ações para evitar o desperdício de água tratada, reduzir o consumo de energia elétrica e água, diminuir a produção de resíduos sólidos, realizar a separação de resíduos recicláveis e destiná-los a associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, entre outras medidas (Brasil, 2021e).

Quadro 6 – Passo a passo dos Procedimentos da Contratação Sustentável

Passos	Procedimentos
1º Passo	Necessidade da contratação e a possibilidade de reuso/redimensionamento ou aquisição pelo processo de desfazimento;
2º Passo	Planejamento da contratação com parâmetros de sustentabilidade;
3º Passo	Análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios da isonomia, da vantajosidade e da sustentabilidade;
4º Passo	Gestão e fiscalização do contrato, bem como gestão de resíduos;

Fonte: Brasil, 2023c, p. 30

4.2.1.3 Políticas de gestão de estoque, compras compartilhadas e interação com o mercado

Com relação às políticas gerais que necessitam ser desenvolvidas, há um rol daquelas que são consideradas instrumentos de governança pela legislação e que os órgãos devem instituir, em especial, as voltadas para gestão de estoque, compras compartilhadas e interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais (Brasil, 2021c).

No que se refere à gestão de estoques, Fenili (2015) afirma que esse é um nicho da administração de recursos materiais, que no setor público tem por objetivo assegurar que uma organização tenha, no momento adequado, os materiais necessários para desempenhar suas atividades. Esse objetivo compreende garantir a qualidade dos itens adquiridos, negociar preços econômicos, armazenar e distribuir os bens de forma eficiente, evitando excessos de estoque e mantendo rotinas de controle rigorosas.

Quadro 7 – Atividades na gestão de materiais

Nichos	Atividades desenvolvidas
Gestão dos centros de distribuição	Recebimento, armazenagem, distribuição, movimentação de materiais etc.
Gestão de estoques	Análise dos custos de estoque, previsão de consumo, operacionalização dos sistemas de reposição de estoque, inventários dos estoques, apuração de indicadores (giro e cobertura de estoques, entre outros), etc.
Gestão de compras	Identificação de fornecedores, pesquisa de preços, negociação com o mercado, licitações, compras diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação), acompanhamento de pedidos, liquidação etc.
Gestão de recursos patrimoniais	Tombamento, desfazimento (alienação), guarda e conservação, inventário de bens patrimoniais, cálculo de depreciação, etc.

Fonte: Fenili, 2015, p. 18

Desse modo, no âmbito das contratações públicas, o órgão ou entidade deve minimizar perdas e obsolescência, alienar bens inservíveis, garantir níveis mínimos para evitar rupturas de suprimento e considerar os custos de gestão como critério na definição do modelo de fornecimento mais eficiente (Brasil, 2021c).

Por sua vez, a política de compras compartilhadas busca a economia, tanto processual quanto de escala, baseada no compartilhamento de contratações de bens e serviços classificados como de uso comum (Brasil, 2021c). A Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, que estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, considera compra compartilhada como:

Contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços será de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal (Brasil, 2012).

A NLLC contemplou o Sistema de Registro de Preços (SRP) em seu texto, como um procedimento auxiliar para “realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (Brasil, 2021a). O SRP foi devidamente regulamentado, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, pelo Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023¹⁶.

Importa observar que, deve ser adotada, salvo disposição em contrário, a utilização das “soluções centralizadas disponibilizadas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital” (Brasil, 2021c). A Central de Compras do governo disponibiliza alguns serviços, como o Almoxarifado Virtual, um

¹⁶ Este Decreto regulamenta os Art. 82 a Art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços - SRP para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2023f, Art. 1º).

sistema para facilitar o “fornecimento de materiais de consumo administrativo, ou seja, materiais de expediente (papel, caneta, grameador) e suprimentos de informática (CD, DVD, pen drive), com entregas em todo território nacional” (Brasil, [ca. 2024d]).

Outro propósito da governança de contratações é promover a interação com o mercado fornecedor e com as associações empresariais. Por meio dessa política, o órgão ou entidade deve promover diálogo transparente na elaboração de estudos técnicos preliminares, garantir transparência na seleção de fornecedores, padronizar procedimentos de fiscalização contratual e estabelecer exigências proporcionais para incentivar a participação de concorrentes, tudo em consonância com o Decreto nº 11.646, de 16 de agosto de 2023¹⁷, que institui a Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto (Brasil, 2021c).

A legislação cria, dessa forma, dispositivos para promover mais transparência e aumentar a competitividade com a abertura para o mercado. Nóbrega e Jurubeba (2021, p. 5), pontuam que “a licitação é o mecanismo que o gestor lança mão para captar informações dos possíveis contratados e, só então, elencá-los de acordo com aqueles critérios de escolha”. Os autores ainda destacam que a grande questão é a troca de informação entre contratante e contratado, perfazendo o êxito dos processos licitatórios (Nóbrega e Jurubeba, 2021).

De fato, busca-se, ao modelo na iniciativa privada, construir uma parceria, no sentido de absorver a *expertise* do mercado para aperfeiçoar processos, produtos e serviços, promovendo inovação e eficiência operacional.

4.2.1.4 Gestão de contratos

A constituição de diretrizes para a gestão de todas as fases da contratação, em especial a gestão de contratos, deve ser verificada pelo órgão ou entidade, que deverá estabelecer rotinas de pagamentos, incluindo, dentre outros, memórias de cálculo, relatórios e ordens cronológicas de pagamento, avaliar o desempenho dos contratados, instituindo métricas objetivas nos contratos de prestação de serviços, principalmente nos casos de tecnologia da informação e serviços contínuos, para mensurar resultados e vincular a remuneração da contratada ao desempenho, assegurando a entrega de serviços com a qualidade esperada (Brasil, 2021c; 2021e).

¹⁷ O Decreto 11.646/2023 substituiu e revogou o Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, que instituiu a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Brasil, 2023g).

Complementarmente, é necessário estabelecer diretrizes que avaliem, como condição para prorrogações de contratos de prestação de serviços, se a necessidade original da contratação subsiste e se a solução contratada continua sendo a mais vantajosa. Também deve estruturar o processo sancionatório com critérios objetivos e equitativos para a dosimetria das penas, conforme previsto na legislação (Brasil, 2023b). A previsão de implantação de programas de integridade pelo contratado é obrigatória para contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (Brasil, 2021c). Além disso, é incumbência do órgão ou entidade criar uma “base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, com base no relatório final” visando ao aprimoramento contínuo das atividades da Administração (Brasil, 2021e).

Estabelecer diretrizes para que, a cada indicação de fiscal ou gestor de contratos, a autoridade competente avalie a incidência de eventual sobrecarga de contratos para os indicados, considerando aqueles já sob sua responsabilidade e integrando essa prática aos processos de contratação, poderia evitar a sobreposição de atividades devido à não indicação devida dos responsáveis e sobrecarga de responsabilidades devido à designação de colaboradores para gerenciar múltiplos contratos (Brasil, 2021e).

4.2.1.5 Planejamento estratégico de compras

Segundo Fenili (2018), no Brasil, o setor público geralmente apresenta uma cultura que não valoriza o planejamento a longo prazo, concentrando-se apenas no curto prazo. No entanto, essa abordagem, se mantida como a única perspectiva na gestão das compras governamentais, acaba restringindo a capacidade de uma governança eficaz. Ainda segundo o autor, há alguns fatores que corroboram a importância do planejamento estratégico de compras, como fornecer “a devida conexão do processo com suas dimensões de desempenho, estabelecendo-se objetivos, indicadores e metas para as aquisições, alinhados à própria estratégia organizacional” (Fenili, 2018, p. 176).

O autor ainda pontua que é possível particularizar o planejamento estratégico para o processo de contratações. Porém, é imprescindível o estabelecimento de indicadores para cada objetivo e definição de metas para cada indicador (Fenili, 2018).

Quadro 8 – Etapas e descrição do macroprocesso de gestão estratégica de compras

Etapas	Descrição
Definição de visão de futuro	Estipular o estágio desejado para o processo de compras em um prazo determinado.
Diagnóstico	Realizar uma análise interna e externa, do órgão ou entidade, relacionada às contratações. A análise <i>SWOT</i> (1) é uma ferramenta bastante utilizada nessa etapa. Realizar análise de <i>stakeholders</i> , para identificar: Quem são os <i>stakeholders</i> Como influenciam no processo O que se necessita deles Como eles avaliam o processo de compras
Identificação de fatores críticos de sucesso	Apresentar as questões imprescindíveis que devem ser satisfeitas para garantir o sucesso no cumprimento da missão.
Definição de objetivos	Estabelecer objetivos concretos e mensuráveis, com indicadores próprios
Implantação e execução do plano estratégico	Formulação e condução de projetos e/ou programas para alcance dos objetivos estabelecidos
Avaliação estratégica	Realizar o monitoramento, por meio dos indicadores previamente definidos e providenciar ações corretivas no caso de identificação de desvios

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fenili, 2018, p. 183-191

Quanto ao planejamento das Instituições de Ensino Superior (IES), estas devem alinhar suas ações e estratégias ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), assegurando coerência entre o planejamento estratégico e suas práticas, visando cumprir suas metas e missão.

4.2.2 Função Organização

Como função administrativa, a organização estabelece integração de todos os recursos e competências de uma organização com os seus membros, a fim de alcançar os objetivos e metas estipulados no planejamento (Chiavenato, 2021). Para Maximiano (2011), a organização, assim como as outras funções administrativas, envolve a tomada de decisões importantes, que incluem distribuição de tarefas, atribuição de responsabilidades aos colaboradores e criação de sistemas de comunicação e coordenação eficazes. Assim como é necessário planejar todas essas atividades e operações antes de colocá-las em prática.

4.2.2.1 Estrutura e Processos

O ordenamento eficaz das atividades de contratações requer uma estrutura claramente definida para a área. Esse arranjo deve ser alcançado mediante a implementação de normativos internos que delineiem as “competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e

demais agentes” envolvidos nos processos de contratação (Brasil, 2021c). Para os gestores, é necessário incluir, ainda, a “responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos” (Brasil, 2021c). Outrossim, cabe avaliar a criação de um comitê composto por uma equipe qualificada a auxiliar a alta administração na tomada de decisões relacionadas às contratações (Brasil, 2021c).

Nesse sentido, é essencial estabelecer de maneira clara os papéis de cada área, incluindo o setor requisitante, o setor técnico e o setor de contratações. Isso requer avaliações quantitativa e qualitativa de pessoal, a fim de determinar as demandas de recursos tanto materiais quanto humanos (Brasil, 2021c). A NLLC determina em seu Art. 7º, § 1º, que a autoridade máxima do órgão ou entidade deverá garantir o princípio da segregação de funções (Brasil, 2021a). Segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, a segregação de funções:

Consiste na separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados (Brasil, 2017b, p. 136).

Para evitar a ocorrência de procedimentos essenciais não realizados ou a realização de procedimentos desnecessários ou repetitivos, a execução de tarefas por pessoas ou unidades não incumbidas, dentre outras irregularidades, sugere-se estabelecer um normativo interno ou documento equivalente que formalize os processos de trabalho para planejamento das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos, detalhando os papéis e responsabilidades dos colaboradores em cada etapa. Institucionalizar modelos padronizados de documentos para todas as fases da contratação, como “especificações técnicas padronizadas, minutas de editais, documento de resposta de recurso de licitante, portaria de designação para gestor/fiscais, designação de preposto, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, registro de ocorrências, solicitação de repactuação” (Brasil, 2021e).

4.2.3 Função Direção

Segundo Chiavenato (2021), a direção envolve pessoas e liderança com as ações necessárias para colocar em prática o que foi definido nas fases anteriores, de planejamento e organização. O autor pondera que, “as pessoas precisam ser aplicadas em seus cargos e funções, treinadas, guiadas e motivadas para alcançar os resultados que delas se esperam” (Chiavenato,

2021, p. 204).

4.2.3.1 Gestão por Competências

No processo de contratações públicas, a direção requer o estabelecimento da gestão por competências no processo de contratações públicas, com o intuito de assegurar que agentes públicos que ocupam posições ligadas à gestão e governança e à fiscalização das contratações detenham as competências determinadas pelo Sistema de Serviços Gerais (Sisg)¹⁸ em seus regulamentos. Fundamental assegurar, ainda, que a seleção dos ocupantes de funções, cargos em comissão ou cargos de confiança, seja conduzida de forma criteriosa. Essa seleção é baseada em perfis de competência claramente definidos e alinhados com as diretrizes estabelecidas, “observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público” além dos requisitos legais pertinentes (Brasil, 2021c).

Dessa forma, é aconselhável realizar o mapeamento dos processos e das competências necessárias para a área de contratações, além de coletar dados sobre a produtividade média dos setores envolvidos no processo de contratações. Depois, estipular critérios e/ou processo de trabalho para seleção ou escolha de gestores e alocação de colaboradores da área de contratações, evitando, assim, o uso de critérios subjetivos ou completamente discricionários para a ocupação desses postos. Recomenda-se, ainda, a elaboração de normativos internos que descrevam os perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores da área de contratações, que relacionem os cargos e funções com suas atribuições e responsabilidades e que definam critérios de avaliação de desempenho vinculada ao alcance de resultados, diretrizes claras para a ocupação de funções e cargos de confiança e procedimentos para transmissão de conhecimento durante sucessões. Vale salientar ser indispensável adotar formas de divulgação de todos os critérios definidos (Brasil, 2021e).

Não incomumente é a ocorrência de conflitos internos devido, dentre outros, à falta de clareza das atribuições de cada unidade em relação ao processo de contratação. Isso pode gerar insegurança e insatisfação entre os funcionários, desestimular o desenvolvimento de habilidades e enfraquecer o relacionamento entre as partes envolvidas. A alta rotatividade e a falta de motivação dos colaboradores da área também são riscos significativos que podem ser mitigados. Para enfrentar esses desafios, é indicado estabelecer uma política de gestão de

¹⁸ Trata-se de um entre os vários sistemas de atividades auxiliares da Administração, responsáveis pela execução de atividades de cunho transversal (Brasil, 2020b).

peessoas que inclua incentivos para atrair e reter bons profissionais na área de contratações, promovendo o foco nos resultados organizacionais. Outrossim, cabe definir procedimentos específicos para a rotatividade de cargos e funções, como, por exemplo, a oferta de incentivos, sejam administrativos ou financeiros, para colaboradores em posições-chave. Essas medidas podem contribuir para um ambiente de trabalho mais estável e motivador, melhorando a eficiência e a eficácia do setor de contratações (Brasil, 2021e).

Complementarmente, propõe-se instituir uma política ou plano de capacitação com ações especiais para gestores e colaboradores da área de contratações, incluindo diretrizes para que realizem treinamentos específicos antes da assunção de cargos ou funções nessa área (Brasil, 2021e). Tais ações devem abarcar “aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções”, além de estar incluídas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP)¹⁹ da instituição (Brasil, 2021c).

Visa-se aprimorar a capacitação, em especial daqueles que executam atividades críticas, como elaboração de estudos técnicos preliminares, termos de referência, editais, condução de pregões e fiscalização de contratos. É essencial definir diretrizes para garantir que as equipes possuam as competências necessárias e avaliar a capacidade dos fiscais e gestores de contratos antes de designá-los. A alta administração deve incentivar e monitorar ativamente a participação dos colaboradores em programas de capacitação e treinamentos (Brasil, 2021e).

4.2.4 Função Controle

O controle é o processo em que se verifica se a execução das atividades controladas está alcançando os resultados planejados (Maximiano, 2011; Chiavenato, 2021). É um processo comparativo, que produz informações para tomada de decisões que incluem manter ou modificar os objetivos. O controle envolve o monitoramento ou acompanhamento, que tendem a averiguar o desempenho, e a avaliação, que busca mensurar o desempenho (Maximiano, 2011).

4.2.4.1 Gestão de Riscos e Controle Preventivo

A NLCC aborda a imprescindibilidade da gestão de riscos e preconiza em seu Art. 18,

¹⁹ O PDP é um instrumento elaborado por todos os órgãos e entidades da APF, o qual permite planejar e orientar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída pelo Decreto nº 9.991/2019, que regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Brasil, [ca. 2024e]).

inciso X, que a fase preparatória do processo licitatório deverá ser instruída com “análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual” (Brasil, 2021a). Já no seu Art. 169, caput, enfatiza que “as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo” (Brasil, 2021a). O TCU, em seu Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, esclarece:

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a equipe de planejamento da contratação é responsável pela elaboração do mapa de riscos, na etapa de planejamento. Durante a seleção do fornecedor, o mapa será atualizado por representante da área de contratações, com o apoio de representantes das áreas técnica e requisitante. Na fase de gestão contratual, a atividade será realizada pela equipe de fiscalização do contrato. Ou seja, a gestão dos riscos da contratação acontece ao longo do metaprocessos de contratação (Brasil, 2023a, p. 281).

No que tange à gestão de riscos e controle preventivo, ressalta-se a importância da adoção de uma abordagem multidimensional, com destaque para o estabelecimento de diretrizes que englobem os níveis do metaprocessos de contratações (Brasil, 2021c). Atenção deve ser destinada às fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão dos contratos, considerando cada contratação individualmente, devido às particularidades das diversas demandas das instituições (Brasil, 2021e).

Isso requer uma compreensão abrangente dos riscos associados aos processos mencionados e, principalmente, a capacidade de desenvolver estratégias e realizar uma gestão efetiva, incluindo o controle e a mitigação desses riscos (Brasil, 2021c). Considera-se o desenvolvimento de uma política de gestão de riscos para a área de contratações, incluindo um normativo interno que estabeleça diretrizes claras para essa gestão e defina as instâncias responsáveis por sua implementação, coordenação e supervisão. Conjuntamente, alvitra-se instituir um manual de gestão de riscos para contratações, o qual defina os métodos²⁰ de identificação de riscos, incluindo a descrição das causas, eventos e efeitos, além dos níveis de risco inerentes e residuais calculados. O manual poderá detalhar os critérios de análise e avaliação de riscos, os controles existentes para cada classificação de riscos e seus planos de tratamento. O documento indicaria a especificação do setor/departamento responsável e a frequência das avaliações de riscos, a participação dos responsáveis na escolha das respostas aos riscos e os protocolos de comunicação para o compartilhamento das informações sobre os riscos identificados (Brasil, 2021e).

²⁰ Como matrizes, sistemas de TI ou planilhas e a identificação de riscos e o inventário dos riscos mapeados, especificando as técnicas e ferramentas utilizadas (Brasil, 2021e).

Destaca-se a importância de incorporar a avaliação da gestão de riscos e controle preventivo e da governança nas atividades de auditoria interna. Dessa forma, promove-se uma supervisão independente e objetiva dos processos de contratação, identificando áreas de melhoria e garantindo a conformidade com as diretrizes estabelecidas. (Brasil, 2021c). Além do mais, é essencial garantir que as informações relevantes sobre os riscos associados aos processos de contratação sejam acessadas de forma tempestiva e abrangente pelos encarregados pela tomada de decisão nos diversos níveis da instituição. Isso é essencial para permitir decisões oportunas e eficazes, incluindo questões relacionadas à delegação de competências, quando necessário (Brasil, 2021c).

Convém registrar que é necessária a elaboração dos artefatos de planejamento da contratação, como o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Mapa de Riscos, quando o órgão realiza apenas a adesão à Ata de Registro de Preços por meio de Intenção de Registro de Preço (IRP), sem participação no planejamento conjunto da licitação, em conformidade com entendimento disposto na Instrução Normativa nº 05 de 26 de setembro de 2017:

Quando há definição prévia da centralização das contratações, vinculação administrativa e planejamento conjunto, com a participação das unidades envolvidas, para a realização de uma licitação para registro de preços, é desnecessária a juntada individualizada (para cada unidade), no processo, dos artefatos ETP e Mapa de Riscos. Esta desnecessidade, contudo, não ocorre quando a participação na licitação para Registro de Preços se dá através de IRP ou por órgãos sem vinculação administrativa entre si, hipótese na qual deve o órgão realizar as etapas de planejamento pertinentes, avaliando as soluções disponíveis no mercado e, se for o caso, os riscos envolvidos (Brasil, 2023b, p. 53).

Cabe destacar o apontamento do TCU em seu Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU:

Frisa-se que o mapa de riscos²¹ não deve ser confundido com a matriz de riscos prevista na Lei 14.133/2021, pois tal matriz é uma cláusula contratual que tem por objetivo alocar às partes (contratante e contratada) as responsabilidades pelos riscos relacionados a eventos supervenientes à contratação (Brasil, 2023a, p. 281).

O desconhecimento dos diversos riscos a que a área de contratações e cada contratação individualmente estão expostas, pode acarretar a ocorrência de eventos de risco evitáveis e demora ou ausência de ações corretivas, de modo que a falta de uma intervenção tempestiva mitiga a chance de corrigir problemas ou falhas no processo (Brasil, 2021e). Constata-se a relevância de promover cursos de gestão de riscos para gestores da área de contratação e

²¹ Mapa de riscos é o documento que apresenta a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Os processos licitatórios e os processos de contratação direta devem ser instruídos com a análise de riscos (Brasil, 2021a).

integrantes das equipes de planejamento, que devem ser incluídos em um plano anual de capacitação que aborde o tema de gestão de riscos de forma abrangente e contínua (Brasil, 2021e).

Figura 11 - Instrumentos de governança em contratações



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2021c e Fenili, 2018

4.3 FASES DO CICLO DO PCA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E GESTÃO UTILIZANDO A METODOLOGIA PDCA

A construção do PCA pode ser equiparada à gestão de um processo. Esse processo recebeu diretrizes, por meio do Decreto nº 10.947 de 2022, que devem ser observadas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Werkema (2012, p. 23), destaca que “um processo pode ser definido, de forma sucinta, como um conjunto de causas que têm como objetivo produzir um determinado efeito, o qual é denominado produto do processo”.

Ao considerarmos o PCA, um de seus principais produtos é o calendário de compras. Pestana e Cadermatori (2023) corroboram esse entendimento quando afirmam que sua implementação pode revolucionar a cultura organizacional da administração pública ao estabelecer um cronograma que os agentes públicos precisam seguir rigorosamente. Esse calendário impõe aos demandantes planejarem com antecedência e enviarem suas solicitações ao setor de contratações no tempo correto, o que, por sua vez, melhora a eficiência e a pontualidade nos processos administrativos. A pressão para cumprir o cronograma incentiva uma mudança positiva nos hábitos de planejamento e execução dentro da organização.

Por conseguinte, o controle de processos pode ser otimizado com o auxílio de uma metodologia de gestão reconhecida pela busca da melhoria contínua, denominada Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*). O PDCA é uma metodologia que se baseia em um ciclo composto por quatro etapas principais: Planejar (P), Executar (D), Verificar (C) e Atuar (A). Embora inicialmente concebido para aprimorar a administração da qualidade, esse modelo tem sido aplicado de forma generalizada em diferentes áreas, inclusive na tomada de decisões administrativas (Maximiano, 2011; Werkema, 2012). Igualmente conhecida como Ciclo de Deming ou Ciclo de Stewart (Maximiano, 2011), esta metodologia percorre quatro etapas, de acordo com Werkema (2012):

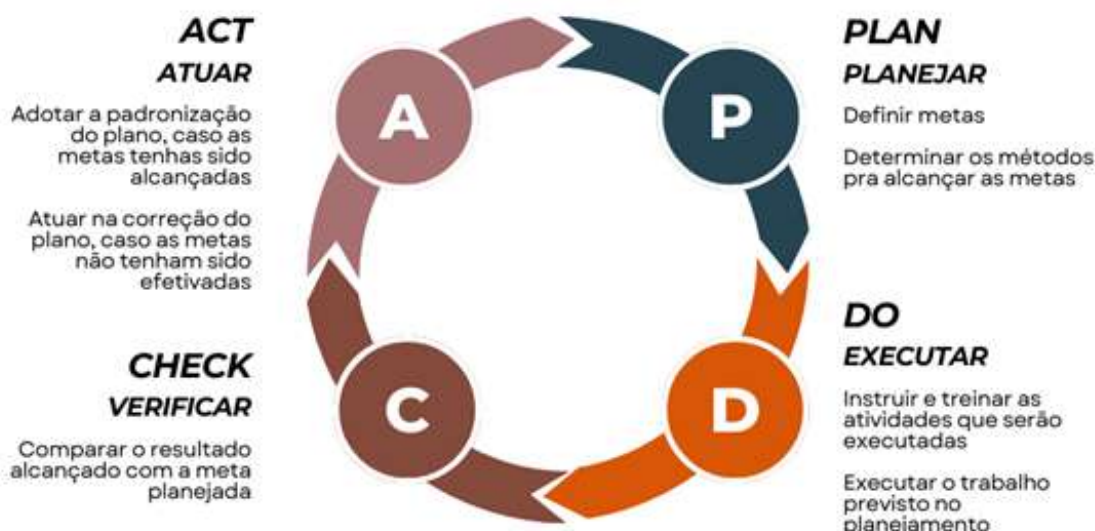
Etapa 1 - *Plan*: É o planejamento das atividades, com a definição de metas e os métodos para alcançá-las. Engloba as fases: (1) Identificação do Problema, (2) Análise do Fenômeno, (3) Análise do Processo e (4) Plano de Ação.

Etapa 2 - *Do*: É a execução das tarefas conforme fixado no plano. O treinamento é requisito para assegurar que todos os envolvidos compreendam suas responsabilidades e tarefas.

Etapa 3 - *Check*: É a verificação, avaliação e monitoramento. Os resultados obtidos na execução são comparados às metas estipuladas. Eventuais desvios ou problemas são identificados e suas causas analisadas.

Etapa 4 - *Act*: Compreende as fases de padronização e conclusão. Com base na análise dos resultados, são adotadas ações de melhoria ou corretivas. Caso as metas sejam alcançadas, os processos são padronizados. Se não foram alcançadas, o plano deve ser reajustado para incluir medidas corretivas.

Figura 12 - Ciclo PDCA de controle de processos



Fonte: Elaborado pela autora com base em Campos, 2004, adaptado por Werkema, 2012, p. 31

Frente ao desafio de implementar um plano de contratações que esteja em conformidade com as exigências legais e, especialmente, alinhado aos objetivos delineados pelo princípio do planejamento, apresenta-se a seguir uma proposta de etapas para construção do PCA.

4.3.1 Implementação do PCA: planejar

É importante considerar que certas ações precedem a elaboração do PCA, sendo fundamentais para assegurar boas práticas de governança em contratações, alinhamento ao planejamento institucional do órgão e aumento da transparência. Neste estudo, tais procedimentos são integrados à fase de implementação. Inicialmente, recomenda-se realizar um diagnóstico situacional do atual processo do PCA na organização, com o objetivo de identificar ações que demandam aprimoramento (ENAP, 2022; Fenili, 2018).

Algumas ferramentas são indicadas para a realização de diagnósticos. Uma dessas ferramentas é o *Brainstorming*, utilizado para identificar questões a serem analisadas. Este método envolve reuniões de equipes para discussões abertas, com o propósito de gerar ideias de forma colaborativa (Fenili, 2018; Maximiano & Veroneze, 2022). O *Benchmarking* é outro instrumento que visa identificar as melhores práticas de gestão ao aprender com a excelência e as experiências internas e externas. A análise externa é particularmente aplicada em instituições do mesmo segmento, para comparar práticas e desempenhos (Albertin; Elias; Aragão Jr., 2021; Maximiano, 2012). Na esfera da APF, boa parte das informações sobre o PCA são disponibilizadas nos portais das instituições, o que pode facilitar a busca por referências.

Cabe destacar que certas estratégias podem contribuir para a análise dos processos. O mapeamento do processo do PCA é capaz de identificar os fatores críticos e as prioridades dos usuários internos e externos para garantir que os esforços sejam direcionados onde são mais necessários. A análise da relação custo x benefício permite avaliar a viabilidade das ações e fundamentar a tomada de decisões. Com base nessas informações, delineiam-se os objetivos, alinhando-os ao plano estratégico de compras, resultando na estruturação de um plano de ação (Oliveira, 2019).

Para a elaboração dos planos de ação, uma ferramenta muito útil é o 5W2H, que tem como finalidade auxiliar na definição da estratégia de ação, respondendo às seguintes questões: o que fazer (*What*); como fazer (*How*); quando fazer (*When*); quem fará (*Who*); onde fazer (*Where*); por que fazer (*Why*) e quanto custará fazer (*How much*) (Werkema, 2012).

Por seu turno, para definir as responsabilidades na equipe, uma ferramenta que pode ser utilizada é a Matriz RACI (*Responsible, Accountable, Consulted e Informed*) ou organograma linear. É um recurso que retrata a distribuição de responsabilidades e autoridade pela execução das ações, dentre os ocupantes dos diferentes cargos e departamentos da estrutura (Maximiano & Veroneze, 2022). Em outros termos, significa tornar visíveis as etapas e os responsáveis por cada tarefa dentro de um processo. Ao adotar esse instrumento, toda a equipe passa a saber exatamente o que precisa ser feito, por quem e em qual prazo. Isso facilita a garantia de que essas tarefas substanciais sejam tratadas com a devida atenção e urgência. Os papéis atribuídos pela Matriz RACI, segundo Maximiano e Veroneze (2022) são:

R - Responsável é o integrante que realiza as tarefas e entregas pessoalmente ou supervisiona sua execução.

A - Possui autoridade final sobre a aprovação ou veto de qualquer decisão, atividade ou resultado referente ao progresso do processo.

C - Integrante que é consultado para fornecer informações para o desenvolvimento do processo. É um especialista consultado antes da execução da atividade.

I – Deve ser informado sobre as atualizações ou resultados, mas não participa das decisões.

No decurso da etapa de implementação, é alvitada a elaboração de um documento normativo contendo orientações específicas para cada órgão. A criação de normativos internos, compreendendo regulamentos e políticas em conformidade com a legislação vigente, é elementar para estabelecer diretrizes claras para o processo. Essas diretrizes devem estar estritamente alinhadas aos demais mecanismos de governança. O normativo formaliza o

processo de elaboração, aprovação e acompanhamento do PCA, além de definir métodos para priorização e consolidação das contratações, especificando as áreas responsáveis por essas atribuições, incluindo a unidade supridora (Brasil, 2021c). Na interpretação de Fenili (2018), é propício definir a unidade supridora ou supridor, para atuar como instância intermediária entre o solicitante e o setor de compras, realizando o controle dos materiais e serviços relacionados às suas atividades. Isso contribui para centralizar e padronizar as demandas.

Em consonância com o entendimento sobre a regulamentação do PCA no âmbito da instituição, a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos divulgou, entre suas diretivas, a relevância de estabelecer normativos internos em conformidade com o Decreto nº 10.947/2022, os quais definem os procedimentos necessários para a elaboração e execução dos Planos. As recomendações para regulamentação interna incluem:

Definição de Atribuições e Prazos: Estabelecer claramente as responsabilidades e prazos para cada etapa do processo de elaboração, aprovação e execução do PCA, assim como para a elaboração e acompanhamento do calendário de contratações;

Medidas para Não Conformidade: Prever ações corretivas a serem tomadas quando os prazos estabelecidos no calendário de contratações não forem cumpridos pelos responsáveis;

Plano de Comunicação Interno: Implementar um plano de comunicação que inclua ações de divulgação sobre o PCA, sua relevância e suas fases internas, como o envio de mensagens de alerta para os responsáveis sobre os prazos estabelecidos no calendário de compras (Brasil, 2023g).

Ao encontro desta recomendação está a perspectiva apresentada por Leonez (2022), sobre a importância da elaboração de um plano de comunicação para divulgação abrangente do normativo, dos procedimentos e dos prazos estabelecidos. Para aumentar a efetividade do PCA e aprimorar o planejamento de compras, é recomendável avaliar a pertinência da designação de um colegiado composto por representantes de diferentes setores da organização. Tal colegiado auxiliaria a alta administração na tomada de decisões e na aprovação do plano, garantindo uma abordagem mais integrada e colaborativa (Brasil, 2021c). Ressalta-se ainda, a importância da padronização de documentos por meio de modelos que facilitem a compreensão e execução das tarefas, e a definição do cronograma com prazos para a elaboração e revisão do PCA, em conformidade com o Decreto nº 10.947 de 2022 (Brasil, 2022a).

Oliveira (2023) analisa que atenção especial deve ser dispensada ao estabelecer as

prioridades no procedimento das diversas ações do plano. Para isso, pode-se utilizar a metodologia GUT, que avalia a gravidade, urgência e tendência de cada fator, ajudando a identificar as questões mais críticas e focar naquelas que requerem ação imediata.

Gravidade refere-se ao impacto que um problema pode causar se não for resolvido. Envolve a essência ou o objetivo da organização. Avalia a extensão do dano ou prejuízo que podem ocorrer advindas de determinada situação;

Urgência relaciona-se ao tempo necessário para intervir antes que o problema se intensifique. Decorre do tempo de que se vale para resolver a situação;

Tendência é a probabilidade de desenvolvimento da situação, ou seja, de o problema ficar mais grave ou urgente com o tempo, exigindo uma intervenção antecipada (Oliveira, 2023).

Adicionalmente, conduzir uma abrangente capacitação das áreas envolvidas, visa assegurar o entendimento e, especialmente, o comprometimento de todos os participantes no processo. Essa iniciativa vislumbra dotar os servidores com os conhecimentos e habilidades essenciais para a execução eficaz das funções relacionadas ao PCA (Fenili, 2018, Leonez, 2021a). Ademais, possibilita que permaneçam atualizados frente às constantes alterações na legislação sobre contratações, como também em relação às tecnologias e novos métodos de trabalho.

Para concluir a etapa de implementação, é recomendável o estabelecimento de sistema de monitoramento e indicadores de desempenho, permitindo a avaliação do progresso e eficácia do PCA ao longo do tempo (Brasil, 2021c). O monitoramento do desempenho pode ser realizado por meio de relatórios de controle da gestão, fornecendo informações precisas para que a governança interna possa aprovar medidas corretivas. A fim de monitorar efetivamente a função de contratações, é aconselhável estabelecer rotinas de coleta e análise de dados, definir formatos e frequências dos relatórios, cuja elaboração deve ser adequadamente atribuída aos seus responsáveis. O *feedback* dos *stakeholders* pode ser um recurso útil no levantamento dos dados coletados, de tal modo que tem capacidade de revelar oportunidades de melhoria, corrigir desvios de metas e reconhecer bons desempenhos (Brasil, 2023).

Os órgãos de controle disponibilizam o Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, destinado a auxiliar na construção de evidências. Este guia fornece métodos e recursos que facilitam a apresentação dos resultados obtidos, tornando os indicadores de desempenho visualmente claros e compreensíveis (Bahia, 2021; Brasil, 2023). Os indicadores são convenientes para medir vários aspectos, entre eles a eficiência e eficácia dos processos e a

gestão das contratações (Brasil, 2023).

4.3.2 Elaboração do PCA: executar

Após a consecução das ações para aprimorar a implementação, o processo do PCA está apto para ser desenvolvido. O plano será elaborado para execução no ano seguinte. A princípio, os setores requisitantes devem empreender o levantamento das demandas e preencher o DFD, encaminhando-o, se necessário, à área técnica para análise, complementação de informações e padronização (Brasil, 2022a). O DFD “não deve ser confundido com o documento inicial para formalização ou oficialização da demanda quando da instrução processual para a efetivação da contratação” (ENAP, 2022, p. 43).

O DFD é considerado o “documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação” (Brasil, 2022a). Esse documento deve indicar, pelo menos, “o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo Federal” (Brasil, 2022a). O DFD deve conter informações como “descrição sucinta do objeto, indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto e estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado” (Brasil, 2022a).

No PNCP, há uma orientação para a formação do preço estimado preliminar imprescindível para preencher o DFD no sistema PGC, possibilitando maior flexibilidade e dispensando a obrigatoriedade de seguir as regras estabelecidas no Art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e no Art. 5º da Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 7 de julho de 2021. A título de exemplo, podem ser utilizadas as seguintes fontes: “histórico de preços praticados em contratações do órgão ou da entidade, preços de contratações públicas similares realizadas por outros órgãos e entidades da Administração e preços de mercado vigentes” (Brasil, 2022b).

Após o encerramento do prazo estipulado para formalização das informações no PGC, o setor de contratações deve consolidar as demandas recebidas, buscando agregar documentos de mesma natureza para racionalizar os esforços e economizar recursos. Da mesma forma, deve ajustar e unificar o PCA e elaborar um calendário de contratação, priorizando as demandas de acordo com sua urgência e considerando a disponibilidade financeira e orçamentária, bem como a data prevista para o início do processo de contratação (Brasil, 2022a).

Com a consolidação realizada, o PCA será encaminhado para aprovação da autoridade competente. Dentro do prazo estabelecido pela legislação, o órgão poderá revisar seu plano de

contratações, incorporando, excluindo ou redimensionando itens conforme necessário. Concluídas as fases de aprovação, revisão e alteração, os órgãos disponibilizarão em seus sítios eletrônicos, no prazo de quinze dias, o *link* de acesso ao seu PCA divulgado no PNCP (Brasil, 2022a).

4.3.3 Execução do PCA: executar e verificar

Na terceira etapa, haverá o acompanhamento do plano, com o início da execução da instrução processual. As demandas serão formalizadas em processos de contratação, que deverão conter documentos, tais como estudos preliminares, gerenciamento de riscos, termos de referência e pesquisas de preços. Os processos serão encaminhados ao setor de contratações com a antecedência necessária para o cumprimento da data estipulada no cronograma de compras (Brasil, 2022a). Assim, esse setor deve verificar se as demandas encaminhadas estão incluídas no PCA antes de sua execução. Caso não estejam, elas devem motivar uma revisão do plano, contanto que sobrevenha justificativa técnica autorizada pela autoridade competente. O setor de contratações também assumirá a responsabilidade pela execução dos processos, selecionando as modalidades de aquisição apropriadas e monitorando prazos (Brasil, 2022a).

O monitoramento contínuo e sistemático é indispensável para identificar problemas e implementar melhorias. Exemplos práticos incluem o controle do cronograma do PCA e a execução do orçamento, com intervenções necessárias para evitar a devolução de recursos e garantir compras bem planejadas. Além do mais, o acompanhamento tem o atributo de evitar as contratações de última hora ou as adesões a atas de registro de preços sem o planejamento adequado. Essas informações são imperiosas para retroalimentar o planejamento, garantindo que ele esteja alinhado com a realidade e demandas da organização (Fenili, 2018; Brasil, 2022a; 2023a).

Determinante ressaltar que, a partir do mês de julho do ano em que o PCA está em execução, os setores de contratações devem elaborar relatórios de riscos, conforme diretrizes da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Esses relatórios devem abordar a possibilidade de não concretização das compras planejadas até o final do exercício. Com uma frequência mínima bimestral, os relatórios devem ser apresentados nos meses de julho, setembro e novembro, e encaminhados à autoridade competente para adoção das medidas corretivas necessárias (Brasil, 2022a).

A Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, a qual dispõe

sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, define risco como “uma possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos”. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade” (Brasil, 2016, Art. 2º, XIII). O processo de gestão de risco se resume em cinco etapas principais (Figura 13). Após identificar, avaliar e propor medidas para tratar os riscos, é indicado que a instituição implemente e monitore as ações previstas.

Figura 13 - Etapas do processo de Gestão de Riscos



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, [ca. 2024c]

A elaboração do documento “Relatório de Gestão de Riscos do Plano de Contratações Anual” deve observar a estrutura e o conteúdo indicados pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia:

Tópico 1 - Introdução - Na qual a autoridade responsável pelas contratações relata o contexto da execução do planejamento de compras e da gestão de riscos na instituição, além de informar eventuais alterações no PCA e suas razões. Também deve ser apontada se é a primeira versão do relatório ou as subsequentes e o percentual comparativo de contratações planejadas e efetivadas, evidenciado aquelas de maior impacto.

Tópico 2 - Gestão de Riscos do Plano de Contratações Anual - Apresentação de um Mapa de Riscos para as demandas previstas que não foram concluídas até 1º de julho, preenchendo as informações conforme o quadro de referência. O mapa deve seguir o modelo indicado pela Secretaria, contendo quadro de referência com as informações de cada demanda que ainda não foi concluída.

Tópico 3 - Considerações Finais - Exposição das informações de gestão mais significativas, como o andamento do plano e o acompanhamento dos riscos. O responsável pelo setor de contratações deve assinar o relatório e encaminhá-lo à autoridade competente para medidas corretivas (Brasil, [ca. 2024c]).

Desta forma, durante a execução do plano, é primordial coletar e registrar dados e informações para viabilizar o monitoramento contínuo do processo e a mensuração precisa dos

resultados.

4.3.4 Controle do PCA: verificar e atuar

A quarta e última etapa do processo, dedicada ao controle, ocorre ao término do ano de execução do PCA e engloba o levantamento das contratações planejadas e não realizadas, acompanhado de justificativas quanto aos motivos de não terem sido concretizadas e, se ainda forem necessárias, devem ser incluídas no plano de contratações do ano seguinte (Brasil, 2022a). A análise criteriosa desse cenário permite identificar causas potenciais, como falhas no planejamento e no controle, erros nas especificações dos itens e falta de padronização nos procedimentos operacionais, entre outros. Com base nos relatórios gerenciais elaborados, medidas corretivas podem ser implementadas para aprimorar o processo de compras públicas.

Para analisar e comparar os resultados com o planejado na implementação, são indicadas algumas ferramentas estatísticas. Um exemplo é a comparação de Gráficos de Pareto antes e depois da implementação das ações de melhoria. Essa comparação permite priorizar e avaliar a efetividade das ações, demonstrando claramente o impacto das atividades e o grau de alcance das metas estabelecidas no plano. Paralelamente, a Folha de Verificação é utilizada para coletar informações que permitam verificar a conformidade com os padrões estabelecidos. Na última etapa do Ciclo PDCA, a padronização serve para estabelecer procedimentos operacionais padrão ou revisar ações, visando aprimorar o desempenho (Werkema, 2012).

Por fim, apresenta-se um quadro sistematizado que delinea as etapas para a construção do PCA, estruturado de acordo com as fases do ciclo PDCA. Cada etapa é detalhada com sugestões de ações específicas e a indicação dos responsáveis por sua execução.

Quadro 9 - Etapas do Plano de Contratações Anual com sugestão de responsáveis

(continua)

1ª ETAPA		
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
Plan	Realização de Diagnóstico Situacional para identificação das ações que deverão ser desenvolvidas	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Definição dos fornecedores ou unidades supridoras	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Criação de normativos, com definição de competências e responsabilidades, fixação dos ritos processuais e orientações para as áreas envolvidas	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Divulgação dos normativos	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Padronização de documentos	Alta Administração Setores de Contratação

Quadro 9 - Etapas do Plano de Contratações Anual com sugestão de responsáveis

(conclusão)

<i>Plan</i>	Capacitação das áreas envolvidas referente ao processo do Plano de Contratações Anual (PCA)	Alta Administração Setores de Contratação Setor de Gestão de Pessoas
<i>Plan</i>	Criação de mecanismos e indicadores para controle	Alta Administração Setores de Contratação
<i>Plan</i>	Formulação do cronograma com prazos para elaboração e revisão do PCA	Setor de Contratação
2ª ETAPA		
ELABORAÇÃO ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
<i>Do</i>	Levantamento de demandas	Setores Requisitantes Unidades Supridoras
<i>Do</i>	Análise, complementação das informações e padronização	Setores Técnicos
<i>Do</i>	Preenchimento do DFD no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)	Setores Requisitantes
<i>Do</i>	Consolidação das demandas indicadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas	Setor de Contratações
<i>Do</i>	Aprovação do PCA	Alta Administração
<i>Do</i>	Revisão e eventual alteração do PCA, por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, durante o ano de sua elaboração	Setor de Contratações
<i>Do</i>	Divulgação do <i>link</i> de acesso ao seu PCA, publicado no Portal Nacional de Contratações, no sítio eletrônico do órgão	Setor de Contratações
<i>Do</i>	Definição do calendário de compras do ano subsequente, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.	Setor de Contratações
3ª ETAPA		
EXECUÇÃO ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
<i>Do</i>	Formalização das demandas em processo de contratação e encaminhamento ao setor de contratações	Setores Requisitantes
<i>Do</i>	Verificação das demandas encaminhadas e se constam do PCA anteriormente à sua execução.	Setor de Contratações
<i>Do</i>	Instrução dos processos de contratações	Setor de Contratações
<i>Check</i>	Acompanhamento de prazos e da priorização de demandas	Setor de Contratações
<i>Check</i>	Elaboração de relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do PCA até o término daquele exercício.	Setor de Contratações
4ª ETAPA		
CONTROLE ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
<i>Check</i>	Levantamento das contratações planejadas e não realizadas e justificação quanto aos motivos de sua não consecução	Setor de Contratações
<i>Check</i>	Relatórios Gerenciais de Controle	Setor de Contratações
<i>Act</i>	Adoção das medidas de correção pertinentes, conforme relatórios gerenciais	Alta Administração

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2022a e Fenili, 2018

4.4 EXECUÇÃO DO CICLO DO PCA E CONFORMIDADE COM BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES

4.4.1 Processo de elaboração e execução do PCA na UFTM

A análise e observação foram realizadas na Divisão de Compras (DICOMP), que está subordinada ao Departamento de Suprimentos e Patrimônio (DSP), vinculado à Pró-Reitoria de Administração da Universidade. A DICOMP é responsável pela elaboração, execução e controle do PCA. O levantamento de informações foi delimitado aos planos de 2022 e 2023, ambos já executados.

Considerando que o objeto de estudo definido para este trabalho é o desenvolvimento do ciclo do PCA na UFTM, serão detalhados abaixo, os procedimentos operacionais referentes ao processo:

- 1) No primeiro trimestre do ano, a PROAD²² divulga um comunicado com orientações sobre os prazos para que os solicitantes encaminhem suas demandas de aquisição para o exercício seguinte. Contudo, não há a publicação de um cronograma específico com as etapas e prazos para a elaboração do PCA;
- 2) O setor ou departamento solicitante deve realizar a requisição de material ou serviço preenchendo um formulário disponível no sistema interno da UFTM. Este formulário, denominado "Documento de Formalização de Demanda – DFD", deve ser encaminhado dentro do prazo estipulado pela PROAD. No DFD, os materiais e serviços são selecionados a partir do Catálogo de Materiais do sistema integrado da Universidade. Como esse documento dá início à instrução processual, é necessário indicar, entre outros, as justificativas para a solicitação, as quantidades e valores de referência, além do envio das respectivas pesquisas de preços;
- 3) O DFD é inicialmente encaminhado ao Conciliador de Demandas²³ para aprovação. Caso aprovado, segue para a PROAD para uma segunda validação. Após essa etapa, o DFD é enviado ao DSP, que utiliza as solicitações para elaborar o PCA do ano seguinte;

²² Para os ciclos de 2022 e 2023, as orientações foram divulgadas pela PROAD. Em 2024, o comunicado foi emitido em conjunto pela PROAD e pela Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN)

²³ “Responsável por planejar a aplicação e autorizar a utilização de verba específica ou descentralizada, podendo ser os Diretores de Institutos ou de Campus fora de sede, os Pró-Reitores e Diretores ou os coordenadores de ação ou programa permanentes, conforme o caso” (UFTM, 2019b).

- 4) Posteriormente, a inclusão da maior parte dos DFDs no sistema PGC fica sob responsabilidade da DICOMP. Algumas áreas técnicas, como o Departamento de Tecnologia e Informação (DTI), também têm a responsabilidade de inserir determinados DFDs no PGC, de acordo com suas especificidades;
- 5) A DICOMP consolida as demandas para que o PCA seja aprovado pela autoridade competente. Essa Divisão também é encarregada por revisar e ajustar o plano quando necessário. É importante destacar que não há divulgação de um calendário de compras para o ano subsequente, sinalizando o grau de prioridade das demandas e as datas previstas para o início e término dos processos de contratação;
- 6) Na etapa de execução do PCA, a DICOMP conduz os procedimentos, realizando a análise, o agrupamento e a priorização das demandas que foram encaminhadas ao DSP. A DICOMP, com a anuência do DSP, define as modalidades de licitação e segmenta os procedimentos da seguinte forma:
 - a) Instrução de processos licitatórios, com as demandas encaminhadas no ano anterior e no ano de execução, agrupadas por categoria;
 - b) Instrução de processos de contratação direta, de demandas encaminhadas, pelos solicitantes, via de regra, no ano de execução.
- 7) A equipe da DICOMP é responsável por conferir todos os documentos encaminhados pelos solicitantes, identificar pendências e atualizar as pesquisas de preços que estejam fora da validade, consoante estipulado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65 de 7 de julho de 2021²⁴. Essa atualização é necessária porque a maior parte das pesquisas de preços são enviadas pelo UFTMNet, no ano anterior, junto com a solicitação. Complementarmente, a DICOMP realiza novas pesquisas de preços para atender ao requisito mínimo de três cotações, conforme exigido pelos normativos, especialmente nos casos em que o solicitante encaminha apenas um orçamento para o item demandado. A equipe também elabora a planilha de preços estimados para compor os processos licitatórios;
- 8) Adicionalmente, a equipe da DICOMP desenvolve os Estudos Técnicos Preliminares, Mapas de Gerenciamento de Riscos e Termos de Referência para os processos nos casos em que esses documentos não são preparados pelos setores ou departamentos

²⁴ A IN nº 65/2021 estabeleceu que, para a obtenção de preços estimados, podem ser utilizadas como parâmetro contratações similares feitas pela Administração Pública no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços. Além disso, é possível utilizar dados de pesquisas publicadas em mídia especializada, informações de sites especializados e realizar pesquisas diretas com fornecedores. Nestes casos, os dados devem estar atualizados e compreendidos nos seis meses anteriores à divulgação do edital (Brasil, 2021f).

solicitantes. As áreas demandantes elaboram esses documentos para processos relacionados a TI, obras, serviços de mão de obra e outros serviços específicos;

- 9) A DICOMP verifica junto à Divisão de Gestão Orçamentária (DIGEOR) a disponibilidade de dotação orçamentária para cada contratação;
- 10) As contratações diretas são executadas na própria DICOMP, que certifica a validade das propostas e atesta a regularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, por meio de certidões habilitatórias. Após essa etapa, o processo é enviado para a Divisão de Gestão Orçamentária (DIGEOR), para a indicação da célula orçamentária e posterior encaminhamento ao Departamento de Finanças (DOF) para proceder com o empenho da despesa²⁵;
- 11) Os processos licitatórios são instruídos na DICOMP, contendo:
 - a) Documento de Formalização de Demanda (emitido no UFTMNet);
 - b) Estudo Técnico Preliminar;
 - c) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
 - d) Pesquisas de Preços;
 - e) Termo de Referência;
 - f) Lista de Verificação.

Todos esses documentos são reunidos para formar o processo, que é então, encaminhado ao Departamento de Licitações (DLC);

- 12) O Departamento de Licitações procede com a análise do processo, conforme o documento Rotina Operacional Padrão (ROP) da Execução de Pregão Eletrônico SRP e Tradicional²⁶(UFTM, 2021a), publicado no *site* da instituição. A Divisão de Licitação (DILIC) conduz os procedimentos licitatórios (etapa de seleção do fornecedor);
- 13) Nos casos em que o instrumento contratual é um contrato, os processos são igualmente analisados pela Divisão de Contratos (DICON), que é encarregada da etapa de gestão dos contratos;
- 14) Não foram encontradas evidências da existência de elaboração de relatórios de riscos referentes às prováveis não efetivações da contratação de itens constantes do PCA;
- 15) Na etapa de controle do PCA, não há divulgação de levantamentos das contratações planejadas e não realizadas, com as devidas justificativas;

²⁵ “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Brasil, 1964, Art. 58). Em outras palavras, é a etapa em que se reserva o dinheiro, que será pago somente após a entrega do bem ou a conclusão do serviço.

²⁶ Ocorre quando há fornecimento imediato, com entrega em parcela única, logo após a homologação do pregão.

16) Outrossim, os relatórios gerenciais de controle do PCA não são divulgados publicamente. No entanto, devido à natureza das informações, é possível que esses relatórios sejam elaborados e mantidos restritos aos gestores e à alta administração, que é responsável por tomar as medidas de correção pertinentes.

A análise dos procedimentos permite identificar alguns pontos críticos que podem ser observados pelos gestores públicos, com o objetivo de promover mudanças e melhorias nos processos. Relativamente aos apontamentos, destacam-se as seguintes considerações.

Como **primeira consideração**, a ausência de divulgação do cronograma de elaboração e revisão do PCA, para cientificar todos os envolvidos sobre os prazos a serem cumpridos. O Decreto que dispõe sobre o PCA determina os prazos para a elaboração e para a atualização do plano, facultando sua adequação com a proposta orçamentária. Fenili (2018) pontua que sincronizar o plano de compras com o ciclo orçamentário permite que os recursos sejam utilizados de forma racional e efetiva, atendendo melhor às necessidades públicas.

Segunda consideração, em que pese o DFD ser preenchido no sistema PGC, a DICOMP concentra a inclusão de boa parte desses documentos. Conforme o Art. 8º, do Decreto 10.947/2022, “Para elaboração do plano de contratações anual, **o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC**” (Brasil, 2022a, grifo nosso). Evidencia-se que a norma exige a participação de todos os setores requisitantes na elaboração PCA no sistema PGC, justamente para promover o envolvimento de todos os interessados no planejamento de compras.

Cabe ressaltar a distinção entre o DFD e o documento que dá início à instrução processual da contratação, conforme indicado na nota transcrita do Manual de Licitações e Contratos do TCU (Brasil, 2023, p. 665-666):

Lei 14.133/2021, Art. 72, inciso I. Embora a Lei 14.133/2021 só se reporte a “documento de formalização de demanda” (arts. 12, inciso VII, e 72, inciso I), vale mencionar a interpretação dada pelo CJF, na Portaria – CJF 232/2023. O referido normativo estabelece uma distinção entre “documento de formalização de demanda” (DFD), o qual fundamenta o Plano de Contratações Anual, e “documento de oficialização da demanda” (DOD), o qual inicia a contratação no respectivo exercício financeiro (Art. 2º, incisos IV e V, da referida portaria). É a interpretação do CJF no sentido de que o DFD a que se refere o Art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021 não é o mesmo DFD atrelado ao Plano de Contratações Anual. Aquele estaria então mais correlacionado à definição de DOD constante da portaria do CJF.

Ademais, é recomendado instituir a figura da unidade supridora ou supridor, como visto no levantamento do Objetivo 2. Todavia, a designação desta instância intermediária deve ser avaliada em questão dos custos relativos à estruturação, à capacitação e aos esforços para

disseminar uma cultura de planejamento (Fenili, 2018). À título de referência, a Universidade Federal de Goiás (UFG) adotou a figura do Agente de Compras, cujas atribuições incluem auxiliar os solicitantes (professores, coordenadores, diretores, etc.) na definição do objeto a ser contratado, na elaboração e envio das requisições e na obtenção de documentos necessários, como justificativas e cotações de preço. Eles também intermedeiam a comunicação com os setores de contratação para agilizar decisões e esclarecimentos, acompanham todo o processo de contratação e, quando designados, atuam como fiscais dos contratos.

Figura 14 - Atribuições dos Agentes de Compras na UFG



Fonte: UFG, 2024

Terceira consideração. O Art. 11, III, estabelece: “elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira” (Brasil, 2022a). A elaboração e divulgação do calendário de compras são essenciais para disseminar as informações necessárias ao cumprimento dos prazos. Permite calcular o tempo necessário para a execução das etapas do processo, considerando o prazo final. Dessa forma, os setores envolvidos conseguem organizar seus fluxos de trabalho de forma eficiente e o processo pode ser enviado aos setores de contratação com antecedência suficiente para que haja tempo hábil para ser analisado, processado e finalizado em conformidade com as demandas.

Um exemplo que pode servir de modelo é o da Universidade Federal de Santa Catarina

(UFSC), que operacionaliza a divulgação de um calendário de compras com o cronograma de todas as etapas (Figura 15). O documento indica os responsáveis e as datas de início e término das atividades, sendo publicado em planilha de acesso público (Figura 16).

Figura 15 - Planejamento Institucional de Compras 2023 - UFSC



Fonte: UFSC, 2023

Figura 16 – Detalhamento das etapas do Planejamento de Compras 2023 - UFSC

Planejamento Institucional de Compras 2023 - site

Arquivo Editar Ver Insere Formatar Dados Ferramentas Extensoes Ajuda

100% Somente ver

ATF1 - CRONOGRAMA 1ª ETAPA

	A	B	C	D	E
1	CRONOGRAMA 1ª ETAPA				
2	Atividade	Responsável	Dias úteis	Início	Fim
3	Sugestão de item	Unidades	5	06/01/2023	10/01/2023
4	Definição da lista de itens	Comissão	15	18/01/2023	01/02/2023
5	Inserção das demandas	Unidades	5	08/02/2023	17/02/2023
6	Gerência dos processos e decisão das tentativas	DCOM	3	20/02/2023	22/02/2023
7	Execução das tentativas conforme decisão	Unidades	15	02/03/2023	16/03/2023
8	Total de dias úteis			45	
9	CRONOGRAMA 2ª ETAPA				
10	Atividade	Responsável	Dias úteis	Início	Fim
11	Sugestão de item	Unidades	5	01/03/2023	04/03/2023
12	Definição da lista de itens	Comissão	17	17/04/2023	12/05/2023
13	Inserção das demandas	Unidades	5	15/05/2023	18/05/2023
14	Gerência dos processos e decisão das tentativas	DCOM	3	22/05/2023	24/05/2023
15	Execução das tentativas conforme decisão	Unidades	15	25/05/2023	08/06/2023
16	Total de dias úteis			45	
17	CRONOGRAMA 3ª ETAPA				
18	Atividade	Responsável	Dias úteis	Início	Fim
19	Sugestão de item	Unidades	5	07/06/2023	10/06/2023
20	Definição da lista de itens	Comissão	16	16/06/2023	07/07/2023
21	Inserção das demandas	Unidades	5	10/07/2023	14/07/2023
22	Gerência dos processos e decisão das tentativas	DCOM	3	17/07/2023	19/07/2023
23	Execução das tentativas conforme decisão	Unidades	15	21/07/2023	05/08/2023
24	Total de dias úteis			45	

Etapas 2023 - Cronograma - Feriados -

Fonte: UFSC, 2023

Vale salientar que, o calendário de compras proporciona uma distribuição equilibrada das demandas durante o ano, evitando sobrecarga ou subutilização dos setores responsáveis pelas contratações, e prevenindo o acúmulo de empenhos no final do exercício (Fenili, 2018). Estabelecer prazos para envios das demandas, de acordo com suas prioridades, contribui para uma melhor organização dos processos.

Quadro 10 - Modelo de priorização de demanda e definição de prazos

Grau de prioridade da demanda	Prazo para envio do processo para o setor de licitações ²⁷
Baixa	3 meses de antecedência
Média	5 meses de antecedência
Alta	6 meses de antecedência

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Fenili, 2018, p. 218

Quarta consideração. Concernente às pesquisas de preços, a definição dos valores estimados para as contratações pretendidas deve seguir as diretrizes estabelecidas no Art. 23 da Lei nº 14.133/2021, na IN SEGES nº 65/2021, na IN SEGES nº 5/2017 e no Decreto nº 7.983/2013. Segundo o Caderno de Logística - Pesquisa de Preços, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Brasil, 2024a, p. 8):

Embora a lei de licitações não defina de quem é a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, **verifica-se, como boa prática administrativa, que a área demandante da contratação (requisitante) ou área técnica**, a depender, por terem mais conhecimento sobre o objeto a ser licitado e o mercado fornecedor, possuem melhores condições de avaliar a compatibilidade do orçamento com os preços de mercado.

É importante destacar que o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, ao regulamentar a atuação do agente de contratação na fase preparatória, estabelece que este deverá se ater ao acompanhamento das eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual. Assim, o agente de contratação fica desobrigado da elaboração de pesquisa de preços, entre outros documentos da fase preparatória, tais como estudos preliminares, projetos e anteprojetos, termos de referência e minutas de editais.

A jurisprudência do TCU também corrobora o entendimento acima de que a pesquisa de preços não constitui competência obrigatória dos servidores que atuam na fase externa da licitação (pregoeiros ou comissão de licitação) nem mesmo da autoridade superior competente pela homologação do certame, embora devam verificar se a pesquisa foi realizada de forma adequada, podendo ser responsabilizados solidariamente (grifo nosso).

Ressalta-se que atualizar orçamentos que se encontram fora do prazo de validade ou até mesmo realizar pesquisa de preços, não apenas gera retrabalho para os servidores da área de compras, como também pode sobrecarregar equipes que muitas vezes já operam com falta de pessoal.

Quinta consideração. É importante destacar a ausência de regimentos internos nas Pró-

²⁷ Antecedência da data estipulada para a compra/ contratação, podendo ser considerada a assinatura do contrato ou da ata de registro de preços e até mesmo a emissão da nota de empenho da despesa.

Reitorias, incluindo a PROAD. Embora as páginas específicas de cada Pró-Reitoria contenham um link intitulado 'Regulamento Interno', esses links direcionam para uma página com uma lista de regulamentos, como por exemplo, o Regulamento Interno da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Triângulo Mineiro, da Biblioteca Central da Universidade Federal do Triângulo Mineiro e da Auditoria Interna da UFTM.

Daibert (2021), em estudo realizado no âmbito da UFTM, aponta que, devido à falta de aprovação dos regulamentos internos das pró-reitorias pelo CONSU, Normas de Organização foram criadas para garantir a aprovação da estrutura organizacional da universidade, atendendo às exigências legais do Sistema de Informações Organizacionais (SIORG), conduzido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

A autora observa, ainda, que cabe à instituição formalizar diretrizes, como políticas e normativos, que orientem e facilitem a tomada de decisões de todos, com o fim de garantir mais segurança e consistência na gestão e no cumprimento das funções de governança (Daibert, 2021).

Desse modo, quando as responsabilidades de cada setor ou servidor são bem definidas, as áreas sabem exatamente quais procedimentos seguir e como devem atuar no planejamento e execução do PCA, assegurando organização e cooperação entre os envolvidos.

Sexta consideração. A ausência de mecanismos e indicadores que permitam o controle do plano compromete o acompanhamento dos prazos e das prioridades. Cabe ressaltar que é imprescindível levantar as contratações planejadas que não foram executadas, bem como o excesso de contratações não previstas inicialmente.

De forma sintética, observa-se que a Universidade elabora e executa o PCA no PGC, com sua devida publicação no *site* institucional. No entanto, não foi definido um calendário de compras para acompanhar e priorizar as demandas, com o envolvimento e conhecimento de todas as áreas participantes do processo. Ademais, não há evidências de que foram promovidas as ações recomendadas, pelo TCU e por especialistas da área, para a implementação do plano, nem de que a etapa de controle está sendo realizada. Com base no Quadro 11, elaborado na seção anterior, obteve-se um *check-list* das evidências averiguadas:

Quadro 11 - Etapas do ciclo PCA com sugestão de responsáveis

1ª ETAPA		
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	PESQUISA DOCUMENTAL
Plan	Realização de Diagnóstico Situacional para identificação das ações que deverão ser desenvolvidas	Evidência não encontrada
Plan	Definição dos fornecedores ou unidades supridoras	Evidência não encontrada
Plan	Criação de normativos, com definição de competências e responsabilidades, fixação dos ritos processuais e orientações para as áreas envolvidas	Evidência não encontrada
Plan	Divulgação dos normativos	Evidência não encontrada
Plan	Padronização de documentos	Evidência não encontrada
Plan	Capacitação das áreas envolvidas referente ao processo do PCA	Evidência não encontrada
Plan	Criação de mecanismos e indicadores para controle	Evidência não encontrada
Plan	Formulação do cronograma com prazos para elaboração e revisão do PCA	Evidência não encontrada
2ª ETAPA		
ELABORAÇÃO ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	PESQUISA DOCUMENTAL
Do	Levantamento de demandas	Evidência encontrada
Do	Análise, complementação das informações e padronização	Evidência encontrada
Do	Preenchimento do DFD no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)	Evidência encontrada
Do	Consolidação das demandas indicadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas	Evidência encontrada
Do	Aprovação do PCA	Evidência encontrada
Do	Revisão e eventual alteração do PCA, por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, durante o ano de sua elaboração	Evidência encontrada
Do	Divulgação do link de acesso ao seu PCA, publicado no Portal Nacional de Contratações, no sítio eletrônico do órgão	Evidência encontrada
Do	Definição do calendário de compras do ano subsequente, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.	Evidência não encontrada
3ª ETAPA		
EXECUÇÃO ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	PESQUISA DOCUMENTAL
Do	Formalização das demandas em processo de contratação e encaminhamento ao setor de contratações	Evidência encontrada
Do	Verificação das demandas encaminhadas e se constam do PCA anteriormente à sua execução.	Evidência encontrada
Do	Instrução dos processos de contratações	Evidência encontrada
Check	Acompanhamento de prazos e da priorização de demandas	Evidência não encontrada
Check	Elaboração de relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do PCA até o término daquele exercício.	Evidência não encontrada
4ª ETAPA		
CONTROLE ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	PESQUISA DOCUMENTAL
Check	Levantamento das contratações planejadas e não realizadas e justificação quanto aos motivos de sua não consecução	Evidência não encontrada
Check	Relatórios Gerenciais de Controle	Evidência não encontrada
Act	Adoção das medidas de correção pertinentes, conforme relatórios gerenciais	Evidência não encontrada

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil, 2022a e Fenili, 2018

O PCA é um instrumento que pode alterar a forma como a organização opera, impactando o modo de tomada de decisões, a alocação de recursos e a priorização das demandas. Fenili (2018) reflete que o PCA é capaz de transformar práticas administrativas e eliminar “arbitrariedades”, baseando-se na legislação e em princípios norteadores da administração pública. No entanto, o autor aponta que a implementação dessas mudanças enfrenta resistência devido à alteração das estruturas de poder existentes internamente, ou seja, nas “bases de dominação”. Como resultado, surgem discursos opostos, gerando um ambiente de conflito entre diferentes abordagens administrativas.

O autor relata que a implantação do PCA na Câmara dos Deputados²⁸ encontrou adversidades, desde atrasos nos encaminhamentos dos processos pelos supridores à incapacidade do setor de contratações de lidar com as atuações dos diversos atores da instituição. Fenili (2018) afirma que, só após adquirir expertise houve um consenso entre setor de contratações e supridores, os quais já conseguiam, enfim, compreender os benefícios do planejamento de compras. E que, “sem a devida parceria entre requisitantes, supridores e compradores, conhecedores de suas responsabilidades ao longo do processo, um PAC perfeito não sairá do plano das ideias. No âmago, é sempre sobre pessoas, cultura e poder” (Fenili, 2018, p. 229).

Tal reflexão reafirma a necessidade de promover mudanças, mesmo diante dos desafios que possam surgir. É por meio da experiência e da experimentação que o processo tem a possibilidade de alcançar a maturidade. Para Fenili (2018), a governança é uma prática “negentrópica”, pois traz ordem e eficiência ao processo de compras públicas, alinhando as aquisições com as necessidades e expectativas dos cidadãos. Isso resulta em uma gestão mais transparente e responsiva.

4.4.2 Práticas de Governança em Contratações implementadas pela UFTM conforme o iGG 2021

Utilizando-se como base o formulário eletrônico de autoavaliação iGG2021, foi realizada a verificação do questionário respondido pela UFTM. Salienta-se que todas as informações foram obtidas por meio da página relativa à Governança Pública do TCU. Haja vista o propósito de analisar as práticas de governança em contratações, o recorte foi realizado apenas sobre a temática gestão e governança de contratações. A partir disso, foram analisadas

²⁸ PCA de elaboração em 2016 e execução em 2017. Renato Fenili, à época, era diretor da Central de Compras da Câmara dos Deputados.

as respostas fornecidas pela Universidade. As informações foram checadas, realizando a busca no sítio da UFTM e nos *sites* indicados pela Universidade, para a realização de pesquisa pública.

Cabe salientar que, em virtude de os índices do levantamento serem formados a partir das respostas das próprias instituições, eles não estão livres de ambiguidades. Acrescenta-se que as organizações públicas só são comparáveis se estiverem dentro do mesmo segmento e conjuntura. Por esses motivos, não é adequada a formação de um ranking das organizações com base no iGG (Brasil, 2015a).

O desenvolvimento desses trabalhos, pelo TCU, visa sensibilizar as organizações públicas sobre os temas governança e gestão, contribuindo para a identificação das áreas que merecem atenção e dos riscos nos processos. Essa iniciativa contribui para a adoção de boas práticas, visando o aumento da capacidade e aprimoramento dos resultados (Brasil, 2015b).

4.4.2.1 Ética nas contratações

Tema indissociável do serviço público, a UFTM afirma, no questionário de autoavaliação, que adota a maior parte das ações relacionadas à ética nas contratações. A instituição declara que possui um regulamento com normas limitando ou proibindo negócios pessoais e o recebimento de benefícios de fornecedores por gestores e colaboradores da área de contratações, como forma de evitar influências na tomada de decisões no processo licitatório. Garante, ainda, que há a obrigação formal de que esses profissionais declarem e registrem possíveis conflitos de interesse na condução de suas funções (Brasil, 2021g).

A UFTM afirma, ainda, não executar processo para constatar e tratar casos de atividades privadas, de gestores e colaboradores, relacionadas a fornecedores e que a organização não verifica impedimentos legais, incluindo sanções e envolvimento em corrupção, ao admitir novos colaboradores e gestores na área de contratações (Brasil, 2021g). No campo textual para resposta do órgão, a UFTM elucida:

A ética deve estar presente em cada uma das fases dos processos de contratações. Os servidores do DLC exercem suas atividades buscando assegurar a indissociabilidade entre ética e contratações públicas. Além dos mandamentos exarados pela legislação, os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência são sempre obedecidos. Neste sentido, são observadas a Lei 14133/2021, o Decreto 1171/1994 e a Lei 8112/1990 (Brasil, 2021g).

De acordo com a página do *site* da UFTM que indica a estrutura do DLC:

O Departamento de Licitações e Contratos - DLC é uma unidade administrativa subordinada à Pró-Reitoria de Administração - PROAD, responsável por controlar, executar e assessorar as atividades inerentes aos processos licitatórios e aos contratos celebrados pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM

(UFTM, [ca. 2024j]).

Como visto no referencial teórico, o metaprocesso de contratação pública envolve as etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato. Dessa forma, há que se atentar que a etapa de planejamento conta com a participação de vários setores da Universidade e que são diversos os agentes envolvidos nessas etapas.

Observa-se, ainda, que o DLC é responsável pelas atividades referentes aos processos licitatórios e aos contratos. No entanto, há os processos que são realizados por meio de contratação direta, que compreendem casos como o de inexigibilidade e de dispensa de licitação, conforme o Art. 72 da Lei nº 14.133 de 2021.

Segundo dados divulgados pela UFTM em seu Relatório de Gestão 2023 (2024, p.61), “em 2023 foram homologados 42 processos de licitações na modalidade de pregão, sendo nove do tipo tradicional e 33 do tipo SRP”, totalizando R\$16.050.397,68. Com relação às demais contratações, atesta que houve a realização de “184 processos de aquisições e contratações, sendo 40 dispensas de licitação, 82 inexigibilidades de licitação, 30 adesões a atas de registro de preços, oito cotações eletrônicas e 24 aditivos, no total de R\$ 11.760.532,83” (UFTM, 2024a, p.63).

Ou seja, do total da quantidade de processos de compras divulgados pela UFTM só no ano de 2023, mais de 80% correspondem às contratações diretas (Tabela 2). Depreende-se, portanto, que os gestores e colaboradores das áreas que operam atividades relativas aos processos de contratações diretas e todos os envolvidos, incluindo os que atuam no planejamento, devem igualmente observar os preceitos éticos.

Por sua vez, não foi indicado se há um normativo direcionado à ética nas contratações instituído pelo órgão, apenas declarou-se que “são observadas a Lei 14133/2021, o Decreto 1171/1994 e a Lei 8112/1990” (Brasil, 2021g).

Tabela 2 – Processos de compras realizados pela UFTM em 2023. Uberaba/ MG. 2014.

Modalidade	Quantidade de processos	% Processos	Valor dos processos	% Valor
	2023	2023		
Pregão SRP	33	14,6%		
Pregão Tradicional	9	4%		
Tomada de Preços				
Subtotal				
Licitações	42	18,6%	R\$ 16.050.397,68	57,7%
Inexigibilidade	82	36,3%		
Dispensa de Licitação	40	17,7%		

Adesão ARP	30	13,3%		
Cotação Eletrônica	8	3,5%		
Aditivo	24	10,6%		
Subtotal Contratações Diretas	184	81,4%	R\$ 11.760.532,83	42,3%
TOTAL	268	100%	R\$ 27.810.930,51	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora com base em UFTM, 2024a

A Universidade possui, em seu *site*, uma página destinada à Comissão de Ética dos Servidores da UFTM – CEUFTM. Nesta página, consta um Regulamento Interno da Comissão de Ética da UFTM²⁹. Demais regulamentos relacionados à ética são divulgados no portal da internet da Universidade, como, por exemplo, o Regulamento Interno do Comitê de Ética em Pesquisa – UFTM e o Regulamento Interno da Comissão de Ética no Uso de Animais da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

Porém, não foi encontrado regulamento destinado à ética em contratações. Vale ressaltar que a pesquisa foi realizada com base em dados públicos, de forma que, não se obteve acesso aos documentos internos restritos da Universidade. Todavia, denota-se ser um ponto frágil a não publicação de tais regimentos relacionados às condutas éticas no âmbito da UFTM. Em estudo realizado por Daibert (2021, p. 83-84), sobre o “acompanhamento de eventuais conflitos éticos e de interesses”, entrevistas foram realizadas com os gestores que integram a alta administração da UFTM.

As respostas apontaram a ausência de diretrizes claras para o acompanhamento das atividades, o qual depende da proximidade com a equipe e da delegação de responsabilidades aos diretores. Além disso, declarou-se que, apesar de existir um plano de integridade, faltam regras bem definidas e divulgadas sobre como lidar com conflitos éticos e de interesses, especialmente em relação a atividades privadas que podem impactar as funções dos servidores ou comprometer o interesse público (Daibert, 2021). Essa situação destaca uma lacuna na comunicação e nos procedimentos relacionados à ética na instituição.

Em que pese constar no Plano de Integridade uma seção denominada Canais de Comunicação, na qual se indica que a forma de comunicação do acompanhamento dos conflitos de interesse no exercício do cargo ou emprego no Poder Executivo Federal se dá por meio do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses - seci.cgu.gov.br - com responsabilidade da Seção de Legislação de Pessoal e que identificar e documentar infrações informadas nas diversas etapas dos processos de aquisição de materiais e/ou serviços é

²⁹ Aprovado pela Portaria Reitoria/UFTM nº 7, de 16 de outubro de 2020 (UFTM, 2020).

responsabilidade da Pró-Reitoria de Administração, por meio do e-mail *proad@uftm.edu.br*, não há divulgação de que forma esse controle é realizado, nem orientações para os servidores envolvidos no metaprocesso de contratações (UFTM, 2022a).

Ao encontro desse posicionamento, Melo (2017) afirma que cada instituição deve desenvolver seu próprio código de ética, e que tal regimento deve complementar o código de ética geral dos servidores públicos estabelecido pelo Decreto nº 1.171/1994. Em outros termos, enquanto o decreto fornece diretrizes éticas básicas, cada instituição tem a responsabilidade de adaptar e especificar essas diretrizes conforme suas particularidades e necessidades.

4.4.2.2 Publicidade das contratações

Com relação à divulgação de informações e de atos relacionados a cada etapa das contratações, a UFTM declara que torna públicos a maioria dos documentos pertinentes, incluindo o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Termo de Referência (TR) ou projeto básico, o edital de licitação ou instrumento convocatório equivalente, as manifestações das partes interessadas e suas respostas, a ata de julgamento com propostas e lances oferecidos, o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação, além do mapa de gerenciamento de riscos da contratação e suas eventuais atualizações, bem como a análise e justificativa para prorrogação contratual. Excetua-se desta publicidade os termos de recebimentos provisórios e definitivos (Brasil, 2021g).

Todos os editais, atas, contratos, termos aditivos, portarias de designação de fiscais formalizados pelo DLC, são publicados no seguinte endereço: <http://www.uftm.edu.br/PROAD/estrutura/dlc>. Além disso, os processos de aquisição e contratação podem ser acessados na Pesquisa Pública do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, por meio do endereço https://sei.uftm.edu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000325&infra_hash=558bd0d57c916cf8e3abd00316107280557a58830fda2ae4d1062869aad7491 (Brasil, 2021g).

O acesso à página de aquisições e licitações da Universidade permite verificar os processos em andamento e os encerrados. Entretanto, analisando as modalidades de aquisição e tendo em vista o levantamento dos processos divulgados no ano de 2023 pela UFTM (Tabela 2), há divulgação de informações atualizadas na página apenas das modalidades pregão e de Cotações e Dispensas Eletrônicas³⁰. No que tange às demais modalidades, como inexigibilidade

³⁰ As Dispensas Eletrônicas deverão ser observadas por órgãos e entidades da Administração Pública estadual,

e dispensa, há informações sobre Relatórios de Inexigibilidades e Dispensas de Licitação executadas até 2021, ano em que foi aplicado o questionário de autoavaliação, no entanto não há a relação dos processos realizados a partir de 2022 (Figura 17).

Figura 17 – Captura de tela da página de consulta às dispensas de licitação



Fonte: UFTM, 2021b

Conquanto haver a orientação de disponibilidade de realizar Pesquisa Pública no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UFTM, é preciso inserir informações para a realização da busca, o que pode gerar certa dificuldade para quem não tem familiaridade com o sistema. Em outras palavras, as informações ficariam mais acessíveis se houvesse a relação de todas as contratações com a indicação do respectivo número de processo, como já disponibilizado nos casos dos pregões, de modo que todos os elementos necessários para a realização de pesquisas públicas estejam concentrados no endereço eletrônico da Universidade destinado às aquisições e licitações.

A NLCC estabelece um portal eletrônico oficial para a divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela própria lei. Com esse propósito, foi criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que serve como o *site* oficial, digitalmente certificado e

distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias. A dispensa de licitação, na forma eletrônica, é regulamentada pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que também institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, o qual constitui ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal – Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia (Brasil, 2021a).

acessível ao público sem necessidade de registro ou identificação, destinado a centralizar as informações e serviços de governo digital dos órgãos e entidades do ente federativo. Nesse portal devem ser divulgados, simultaneamente à publicação do edital, todos os elementos referentes ao certame, tais como termos de referência, minutas de contrato, projetos e anexos. Além destes, o ato que autoriza a contratação direta ou seu extrato deve ser divulgado e mantido disponível ao público neste sítio. A divulgação de avisos de contratações dispensáveis nos termos do Art. 75, incisos I e II, será preferencialmente precedida por um aviso no sítio oficial, por pelo menos três dias úteis, especificando o objeto e convidando propostas adicionais, selecionando-se a proposta mais vantajosa (Brasil, 2021a).

A propósito da obrigatoriedade de publicidade dos atos administrativos, o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, cuja implementação ocorrerá por meio da execução de Plano de Dados Abertos³¹ no âmbito de cada órgão ou entidade da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2016). Tal política é regida por princípios e diretrizes que estabelecem que as bases de dados devem ser publicamente acessíveis como regra, com o sigilo como exceção, e disponibilizadas de forma legível por máquinas em formato aberto, permitindo acesso e reuso irrestrito. As bases devem ser descritas com informações sobre qualidade e integridade, completas e interoperáveis, disponibilizadas em sua forma primária ou referenciando as primárias quando agregadas, atualizadas periodicamente para garantir sua relevância e padronização, e cada base deve ter um responsável claro por sua publicação, atualização, evolução e manutenção, incluindo assistência ao uso dos dados (Brasil, 2016).

A UFTM, em atendimento ao referido decreto, constituiu o seu primeiro Plano de Dados Abertos (PDA UFTM) para compreender o período de 2017-2019, no sentido “de orientar as ações de implementação e promoção da abertura de dados na Universidade” (UFTM, 2022b, p. 6). Em seu segundo PDA, aprovado para o período 2020-2021, a instituição apresentou o resultado de uma consulta pública, realizada em maio de 2019, com o intuito de “identificar as informações de maior interesse da sociedade e que os cidadãos gostariam de ter acesso na página da UFTM e/ou no Portal de Dados Abertos” (UFTM, 2019c, p. 10). Foi elaborada uma matriz de priorização com as informações obtidas e verificou-se que a base de dados “Relação

³¹ Art. 2º, inciso V - Plano de Dados Abertos - documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações.

Art. 2º, inciso III - dados abertos - dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte (Brasil, 2016).

das licitações realizadas” ficou em segundo lugar na ordem de prioridade de abertura de dados. Assim, tal base foi incluída no Plano de Ação com as estratégias para a Abertura das Bases de Dados da UFTM. Nele, estava prevista a publicação dos dados referentes às licitações com periodicidade semestral (março e setembro). Com efeito, são publicados os dados referentes aos processos licitatórios e aos contratos, contudo, os dados referentes às contratações diretas não são divulgados.

De sorte que, em seu terceiro PDA, para o período de 2023-2024, a universidade repetiu a consulta pública, com o mesmo intuito de identificação. Verificou-se que a base de dados mais votada foi a de “Dados referentes a aquisições realizadas sem processo licitatório” (UFTM, 2022b, p. 13). A Universidade afirma que a programação de abertura de tal base será definida nos próximos planos a serem desenvolvidos.

Bairral, Silva e Alves (2015) observam que os órgãos de controle passaram a analisar se a sociedade realmente está tendo acesso a todas as informações públicas, inclusive as que versam sobre desempenho. Por outro lado, pontuam que “os gestores governamentais podem disponibilizar ao cidadão uma informação incompleta (conflito de agência)” (Bairral, Silva e Alves, 2015, p. 643). Os autores ainda analisaram que o setor público brasileiro ainda é resistente à divulgação voluntária de informações, com gestores priorizando o cumprimento das práticas de publicidade obrigatórias, mesmo que de forma incompleta, devido às sanções legais que isso pode acarretar. As práticas de transparência ativa sobre a aplicação dos recursos públicos ainda têm considerável margem para melhorias (Bairral, Silva e Alves, 2015).

A fim de frustrar esse tipo de comportamento, os gestores devem fomentar uma cultura mais robusta de responsabilidade e desenvolver o compartilhamento de informações de forma proativa. Quando essa comunicação é feita de maneira voluntária, acessível e tempestiva, ocorre a promoção de um ambiente de confiança entre os usuários, tanto internos quanto externos, fomentando o controle social e promovendo a *accountability*. Assim, os portais eletrônicos governamentais são analisados como ferramentas que facilitam a acessibilidade e o monitoramento, permitindo que o cidadão acompanhe e controle o uso dos recursos públicos (Bairral, Silva e Alves, 2015).

4.4.2.3 Capacitação em contratações

Diante da importância da qualificação e das competências³² esperadas dos gestores da

³² Segundo Maximiano (2012, p. 19), competências são o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para a realização de atividades gerenciais. Estas competências podem ser classificadas, basicamente,

área de contratações, resta a necessidade de investigar se a organização possui mecanismos para desenvolver essas capacidades, se definiu e documentou os perfis profissionais desejados para as ocupações de gestão da área de contratações e se a escolha desses gestores ocorre segundo tais perfis profissionais. E ainda, se há critérios para a avaliação de desempenho desses gestores, procedimentos para a transmissão de informações e conhecimentos durante a sucessão e promoção de iniciativas educacionais para garantir a preparação de sucessores qualificados (Brasil, 2021g). A UFTM afirma que possui a maior parte dos mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações e que:

Existe o Plano Anual de Capacitação que contempla cursos nas áreas de gestão, aquisições e contratações. Disponível em <http://www.uftm.edu.br/prorh/area-do-servidor/plano-anual-decapitacao/planoanual>. Os perfis profissionais estão definidos em documento interno denominado Perfil de Ambiente Funcional, o processo de avaliação de desempenho contempla 2 etapas: a negociação prévia em que podem ser definidos critérios específicos e a avaliação de desempenho em si (Brasil, 2021g).

No entanto, a Universidade assinalou que a escolha dos gestores da área de contratações não ocorre segundo perfis profissionais previamente definidos e documentados e que não dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de tais gestores (Brasil 2021g). Essa informação corrobora os achados de Daibert (2021), que apontaram ausência de critérios claros para os perfis profissionais exigidos para os principais cargos. Não há definição sobre, por exemplo, formação acadêmica ou experiências anteriores, com isso, a instituição pode ter dificuldade em identificar os profissionais mais qualificados para os cargos de gestão.

Já no que diz respeito aos mecanismos para desenvolver a capacidade dos colaboradores da área, a organização alega não possuir mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações, entretanto, confirma que já implementa todas as seguintes práticas na área de contratações: definição da quantidade necessária de pessoal para a área de contratações, estabelecimento e documentação dos perfis profissionais desejados para os colaboradores, alocação fundamentada na comparação entre perfis desejados e apresentados, critérios documentados para avaliação de desempenho, procedimentos para transmissão de conhecimento durante substituições e uma política de capacitação específica para contratações no plano de capacitação da organização. De igual maneira, afirma que os colaboradores de todas as áreas de contratações recebem treinamento específico antes de assumirem seus encargos (Brasil, 2021g):

As competências necessárias/desejadas dos colaboradores das áreas de

em quatro grupos: intelectuais, interpessoais, técnicas e intrapessoais.

contratações estão definidas e documentadas no formulário “Perfil de Ambiente Organizacional” da Pró-Reitoria de Recursos Humanos. O documento também é utilizado para definir o quantitativo necessário de pessoal pela PRORH. A avaliação de desempenho é feita via sistema interno (UFTMNet) em 2 etapas: 1º Negociação prévia e 2ª Avaliação. Há campos disponíveis para inclusão de critérios específicos com as atividades desenvolvidas pelos colaboradores das áreas de contratações. Existe o Plano Anual de Capacitação que contempla cursos nas áreas de aquisições e contratações. Os pregoeiros são devidamente capacitados antes de assumirem o encargo pela primeira vez. São utilizadas bases de conhecimento no sistema SEI, que auxiliam na transmissão de informações (Brasil 2021g).

Ressalta-se que, além dos pregoeiros³³, os demais agentes e colaboradores da área de contratações, como por exemplo, os membros de comissão de planejamento, os fiscais e gestores de contratos requerem capacitação prévia à assunção de suas responsabilidades e atividades (Brasil, 2021g).

Na página da Pró-Reitoria de Recursos Humanos da UFTM (PRORH), são divulgados, anualmente, os Planos de Desenvolvimento de Pessoas, “que têm a finalidade de elencar as ações de desenvolvimento necessárias para o alcance dos objetivos institucionais de cada órgão ou entidade integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração (SIPEC)³⁴” (UFTM, ca. 2024e).

A PRORH da UFTM disponibiliza formulários de Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC) para os servidores e para as equipes, a fim de elaborar seu PDP. Com base no levantamento realizado, são dispostas as necessidades a serem preenchidas e o planejamento dos cursos internos da UFTM com as Ações de Desenvolvimento e Capacitação. No PDP de 2023, a UFTM incluiu a Gestão e Fiscalização de Licitações e Contratos Administrativos como uma “necessidade a ser atendida preferencialmente por cursos promovidos pela PRORH” (UFTM, 2023a, p. 34).

4.4.2.4 Planejamento de contratações

Com relação ao planejamento, mais especificamente ao PCA, a UFTM afirma que executa a maioria das ações relacionadas ao processo de planejamento de compras, aprovando um plano de contratações anual com a participação dos setores relevantes da universidade, obtendo a aprovação do dirigente máximo do órgão e divulgando o plano de contratações na internet. Porém, assinalou que não há associação de cada item do PCA a um projeto ou a um

³³ Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro (Brasil, 2021a).

³⁴ O SIPEC centraliza e organiza as áreas de pessoal em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e utiliza diversas plataformas tecnológicas destinadas aos gestores e servidores (Brasil, 2021i).

processo alinhado à estratégia da universidade:

As requisições anuais de compras são feitas via sistema interno (UFTMNet) com a utilização de catálogos padronizados de materiais, pelos setores da organização. A área competente faz o tratamento dos itens solicitados. Após o devido tratamento e consolidação, as informações são lançadas no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no Portal de Compras do Governo Federal. Os itens lançados no sistema são submetidos à aprovação do dirigente máximo (Reitor) (Brasil, 2021g).

Na página do DSP, no *site* institucional da Universidade, encontra-se a divulgação dos links dos Planos de Contratação Anual da UFTM. No entanto, não se localizou a divulgação do cronograma para elaboração e execução do PCA e nem o calendário de compras, com previsão das aquisições e datas previstas para início e fim dos processos.

Ainda no *site* institucional da UFTM, foram publicadas orientações gerais e orientações específicas para demandantes e fornecedores. Nas orientações destinadas aos demandantes, há um “Roteiro Simplificado - Compras e Contratações” que orienta, com relação ao planejamento:

O planejamento das aquisições possui previsão legal (Lei 14.133/2021). Dessa forma, os pedidos de aquisições deverão ser previamente encaminhadas à PROAD, por meio da inserção no Sistema Integrado UFTM NET, de um Documento de Formalização de Demanda (DFD). Anualmente a PROAD e a PROPLAN divulgam a data limite para envio dos DFD's. É necessária a fixação desta data pela obrigatoriedade legal da inserção de todas as demandas no Plano de Contratações Anual (PCA) pela Divisão de Compras da UFTM com posterior aprovação da Reitoria (UFTM, 2024f).

Na página específica do DSP, encontra-se um documento denominado “Cartilha de Orientações para Preenchimento do Documento de Formalização de Demanda (DFD)”. Essa cartilha corrobora a orientação acima transcrita e informa que o DFD está disponível no Sistema Integrado, com seu andamento completo efetuado via Sistema UFTMNet. Segundo a cartilha, o DFD deve ser impreterivelmente registrado com as seguintes informações, entre outras: indicação de verba, descrição do item (entre as opções dispostas no catálogo de materiais da instituição), e valor unitário de referência, incluindo sua comprovação com envio de três orçamentos (UFTM, 2023b).

O Decreto nº 10.947 de 2022, determina que o DFD será preenchido com informações como: uma descrição sucinta do objeto a ser contratado, estimativa preliminar simplificada do valor envolvido, a indicação da data desejada para a conclusão da contratação, a classificação de prioridade (baixa, média ou alta) segundo critérios internos da entidade contratante (Brasil, 2022a).

Não foram encontradas no *site* da universidade, orientações aos demandantes quanto ao preenchimento do DFD no PGC. Além disso, algumas informações com relação ao

preenchimento desse documento, como descrição sucinta do objeto e estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, não foram observadas na cartilha disponibilizada pela Universidade. Infere-se que há uma confusão entre DFD com o documento inicial de legitimação da demanda quando da instrução processual para a efetivação da contratação.

Ainda no *site* da instituição, há uma página intitulada “Perguntas Frequentes” (Figura, 18). Nela, afirma-se que o Decreto nº 10.947/2022 determina o prazo para cadastramento das demandas “por meio do Documento de Formalização de Demanda – DFD, no sistema UFTM NET” (UFTM, 2024g). De acordo com o Art. 8º do referido decreto, “Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC” (Brasil, 2022a). E para a execução e compatibilização da demanda, “as demandas constantes do plano de contratações anual serão formalizadas em processo de contratação e encaminhadas ao setor de contratações” (Brasil, 2022a).

Figura 18 – Captura de tela da página “perguntas frequentes”



Fonte: UFTM, 2024g

Em outras palavras, conforme a legislação, o planejamento das aquisições deve, sim, ser elaborado com antecedência de um ano, no entanto, a solicitação efetiva do material ou serviço deve ocorrer no ano da contratação, ou seja, no ano de execução do PCA. No caso em tela, depreende-se que os solicitantes não recebem informações claras sobre sua participação na elaboração do PCA, de modo que realizem o planejamento das demandas no ano anterior à sua requisição e que, no ano de execução do plano, reafirmem, ou não, o que foi planejado, com a

solicitação dos materiais/serviços. Isso significa que, presumivelmente, um dos objetivos do PCA, qual seja, promover o planejamento de compras com antecedência anual, não é cumprido pela Universidade, revelando uma fragilidade na consecução do plano.

4.4.2.5 Processos de Trabalhos

No que tange à definição de processos de trabalho para cada etapa das contratações, a UFTM afirma ter estabelecido integralmente seus procedimentos de planejamento. A instituição alega que tais processos contemplam a padronização dos métodos e dos documentos a serem elaborados durante o planejamento, a definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa e a exigência das competências necessárias para o desempenho eficaz por parte das equipes alocadas para o desempenho dessas atividades (Brasil 2021g):

Os processos da área de contratação são mapeados, e é definida a equipe para elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico (Brasil, 2021g).

A respeito da definição de processo de trabalho para seleção de fornecedores, a instituição afirma que definiu totalmente seus processos, os quais incluem a padronização dos procedimentos e dos modelos de documentos, como listas de verificação e respostas de recursos de licitantes, definição de papéis e responsabilidades dos agentes, e a exigência de que as equipes designadas possuam as competências necessárias para o desempenho das atividades de seleção de fornecedores:

Existem Rotinas Operacionais Padronizadas (ROPs) para os processos de seleção de fornecedores. Todos os documentos do processo possuem modelos padronizados (editais, atas, listas de verificação, relatório) (Brasil, 2021g).

Sobre a etapa de gestão de contratos, a UFTM afirma ter definido a maior parte dos processos de trabalhos. No entanto, a autoridade competente não realiza uma avaliação objetiva da capacidade dos indivíduos indicados como gestores ou fiscais para assumir a responsabilidade por novos contratos, especialmente considerando os contratos já sob sua responsabilidade, e essa avaliação não é registrada como parte das justificativas para a indicação. Apesar disso, a Universidade confirma que o processo de gestão de contratos inclui normas de fiscalização e procedimentos padronizados, abrangendo conformidade legal, definição clara dos papéis e responsabilidades dos colaboradores envolvidos, e utilização de modelos padronizados para documentos relacionados à gestão de contratos. Afirma também

que, o processo assegura que a equipe designada possua as competências desejadas para o desenvolvimento das suas atividades:

Existem Rotinas Operacionais Padronizadas (ROPs) para os processos de gestão dos contratos. Há Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos já normatizado. Todos os documentos do processo possuem modelos padronizados (contratos, termos aditivos, apostilas, relatórios). Recentemente foi divulgada cartilha de fiscalização orientando gestores e fiscais de contratos no âmbito da UFTM, a qual está disponível no endereço:
<http://www.uftm.edu.br/PROAD/estrutura/dlc/dicon/orientacoes-e-material-de-apoio-aos-fiscais-de-contratos> (Brasil, 2021g).

Com exceção da fase de planejamento, a UFTM destacou a existência de Rotinas Operacionais Padronizadas (ROPs) para as etapas do processo de contratação. A universidade enfatiza que “os processos da área de contratação são mapeados e é definida a equipe para elaboração do Estudo Técnico Preliminar” (Brasil, 2021g). Para a fase de gestão de contratos, destacam-se a normatização de um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos e a divulgação de cartilha de fiscalização orientando gestores e fiscais de contratos no domínio da Universidade. Ambos documentos estão disponíveis no *site* da universidade, com acesso público, em concordância com estudo realizado por Agata, Dantas, Lima, Garcia e Melo (2023), sobre análise dos manuais de fiscalização nas universidades federais de Minas Gerais.

A aprovação e a publicação de processos de trabalhos relacionados às aquisições são enfatizadas pelo TCU (2015a, p. 46), que em levantamento realizado em 2013, observou que, mais de 40% das instituições analisadas não haviam estabelecido procedimentos formais para tais processos:

A ausência de formalização de um processo aumenta o risco de que o processo seja executado de forma não padronizada na organização. Assim, eventuais sucessos em sua execução nem sempre podem ser repetidos, sendo que execuções com falhas podem vir a ser repetidas, por desconhecimento dos pontos de falha pelos executores (Brasil, 2015a).

4.4.2.6 Controle de Riscos das contratações

O gerenciamento de riscos é um dos temas mais críticos da gestão de contratações. A UFTM reconhece sua abordagem parcial na gestão dos riscos da área, alegando que realiza a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos relacionados às contratações, definindo os responsáveis pelas respectivas ações de tratamento. No entanto, destacou que não conduz a gestão dos riscos nos processos de trabalho de nenhuma das fases das contratações (planejamento, seleção de fornecedores e gestão de contratos). Além disso, observou que os gestores da área de contratações não recebem capacitação específica em gestão de riscos (Brasil, 2021g):

Nas contratações feitas com base na Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019 (contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação) e na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (contratação de serviços sob o regime de execução indireta) é feito o gerenciamento de riscos. Nos demais casos, não constam no processo instrumento formal de análise/ gerenciamento de riscos (Brasil, 2021g).

Quando questionado se as equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das fases das contratações ou dificultar e até mesmo impedir o atendimento da necessidade que originou a contratação, a UFTM afirma que realiza a análise de forma parcial, de modo que a gestão de riscos contempla a identificação, análise, avaliação e o tratamento dos riscos identificados. Todavia, a Universidade assinalou que não define responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos, que a gestão de riscos não é realizada para cada contratação ou para contratações de serviços prestados de forma contínua, e as equipes de planejamento das contratações não são selecionadas garantindo que, pelo menos um integrante, ou todos os integrantes, possuam capacitação em gestão de riscos (Brasil, 2021g). E reitera que:

A Instituição adota para materiais e contratação de TI a IN 01, de 04/08/2019 e Contratações de serviços terceirizados a IN 05 de 16 de maio de 2017 (Brasil, 2021g).

Vale ressaltar que à época da aplicação do auto questionário, estava sendo publicada a NLCC, em 1º de abril de 2021, que disciplinou o gerenciamento de riscos das contratações desde a etapa do planejamento até a gestão dos contratos. Houve um período de transição entre a antiga e a nova legislação, de modo que somente a partir de janeiro de 2024 a NLCC tornou-se a única lei vigente para contratações públicas.

A Universidade publicou, recentemente, a Resolução CONSU/UFTM Nº 146, de 26 de junho de 2024, que aprova a Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal do Triângulo Mineiro e tem como finalidade implementar a Política de Gestão de Riscos e estabelecer seus princípios e diretrizes gerais. Segundo o Art. 11 da referida resolução:

Cabe às unidades organizacionais, sob orientação da PROPLAN e supervisão do CGR, a execução desta Política por meio do gerenciamento dos riscos relacionados aos objetivos estratégicos e dos riscos identificados nos processos organizacionais sob sua responsabilidade (UFTM, 2024c).

Há, aparentemente, indicativos de que a instituição está engajada em promover a gestão de riscos, incluindo a definição de responsabilidades e a forma de aplicação da política de gestão de riscos. Assi (2012) afirma que, no contexto da gestão de riscos e controles, é imprescindível instituir canais apropriados para relatar e monitorar a implementação de ações de melhoria relacionadas à redução da exposição aos riscos e ao gerenciamento de responsabilidades dentro da organização.

A comunicação entre os atores envolvidos no processo de compras visa reduzir custos e tempo, em virtude da possibilidade de o comprador não ter conhecimento completo sobre os bens e serviços requisitados pelos demandantes, ainda que sejam fornecidas as especificações (Almeida; Sano, 2018).

4.4.2.7 *Gestão de Contratos*

Relativamente ao acompanhamento dos resultados dos contratos firmados, a UFTM declara que analisa a maioria dos ajustes, adotando métricas objetivas para mensurar os resultados e vincular a remuneração das contratadas ao desempenho. Essa prática é aplicada a contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação e serviços contínuos, mas não a outros tipos de contratos:

A administração estabelece unidades de medida adequadas para as contratações, permitindo a mensuração dos resultados para o pagamento das empresas contratadas. Alguns exemplos de contratações pagas com base no resultado: impressoras, limpeza, RU, gestão de documentos, manutenção de ar condicionado, fornecimento de combustíveis, manutenção de veículos, telefonia, fornecimento de lanches, confecção de carimbos, obras e serviços de engenharia, serviços de chaveiro, gêneros alimentícios, manutenção de extintores (Brasil, 2021g).

Para avaliar a viabilidade das prorrogações contratuais, a UFTM indica que analisa se a solução contratada continua sendo a mais vantajosa e se subsiste a necessidade que motivou tal contratação, realizando essa avaliação tanto para contratos de serviços de tecnologia da informação quanto para contratos de serviços prestados de forma contínua. Semelhantemente à mensuração de resultados, a instituição assinalou que não realiza esse tipo de análise para os contratos dos demais serviços:

As prorrogações são precedidas de manifestação e justificativa do gestor de fiscalização, além da autorização formal da autoridade competente. Só é possível a prorrogação contratual quando os seguintes requisitos são observados: os serviços tenham sido prestados regularmente; a Administração mantenha interesse na realização do serviço; o valor do contrato permaneça economicamente vantajoso e a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação (Brasil, 2021g).

A ausência de alguns procedimentos pode indicar lacunas na gestão de contratos, incluindo, porventura, a falta de cultura para avaliar a continuidade de necessidades e a vantagem das soluções contratadas antes de prorrogar contratos, ausência de padronização em documentos e procedimentos e falta de mapeamento das competências dos colaboradores na área de contratações (Brasil, 2021e).

4.4.2.8 Sustentabilidade nas contratações

Por fim, com relação às práticas de sustentabilidade, a UFTM afirma que, quando oportuno, adota totalmente os critérios e práticas sustentáveis nas contratações, incluindo a aprovação do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), que define objetivos, responsabilidades, critérios de sustentabilidade, ações, metas, prazos, e mecanismos de monitoramento e avaliação (Brasil, 2021g). A instituição afirmou, ainda, que detalha os aspectos de sustentabilidade cabíveis nos autos ou processos de cada contratação:

Existe Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS aprovado, contemplando diversos programas, entre eles: programa de compras sustentáveis e programa de obra e manutenção predial. O PLS está disponível no seguinte endereço: <http://www.uftm.edu.br/proplan/planejamento-e-desenvolvimento/planejamento-estrategico/pls/plano>. Os editais dos processos licitatórios exigem, quando cabível, a “declaração de sustentabilidade ambiental”, em conformidade com a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (Brasil, 2021g).

A instituição disponibiliza, em seu *site*, uma página dedicada ao Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), onde podem ser encontradas todas as versões do PLS e os seus relatórios de acompanhamento. Estão disponíveis os relatórios dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Em 2022, a instituição publicou o Relatório de Acompanhamento do PLS 2021-2023, referente ao exercício 2021, e em 2023, publicou o 2º Relatório de Acompanhamento do PLS 2021-2023, relativo ao exercício 2022, ambos elaborados pela Comissão Gestora. Este último documento apresenta, na seção "Compras e Contratações Sustentáveis", os itens adquiridos e as contratações realizadas pela UFTM em 2022, com a discriminação dos itens sustentáveis³⁵ adquiridos (UFTM, 2023c).

Tabela 3 - Quantidade de itens adquiridos ou contratações sustentáveis realizadas em 2022.
Uberaba/ MG

Tipos de Materiais/Serviços	Itens adquiridos e contratações (em unidades)	Itens e contratações sustentáveis (em unidades)	Itens e contratações sustentáveis em relação ao total
Material de Consumo	1.004.122	896.674	89,30%
Material Permanente	3.467	1.853	53,45%
Contratações	126	58	46,03%

Fonte: UFTM, 2023c, p. 32

³⁵ São considerados itens de consumo sustentáveis aqueles produtos que causam um impacto ambiental reduzido em comparação aos seus equivalentes convencionais. Por outro lado, os itens permanentes sustentáveis são produtos duráveis e de alta qualidade, projetados para ter uma longa vida útil (UFTM, 2023c).

Este mesmo relatório apresenta o resultado de quatro ações propostas neste eixo temático para o período avaliado, indicando que todas foram realizadas: a “Ação 35” envolveu a revisão contínua do catálogo de materiais para inclusão de códigos de itens de consumo sustentáveis, com base em consultas ao sistema do governo federal. A “Ação 36” consistiu no planejamento anual de compras, especificando itens sustentáveis e agrupando demandas para otimizar custos. A “Ação 37”, similar à Ação 35, focou na inclusão de códigos de materiais permanentes sustentáveis no catálogo da UFTM. Por fim, a “Ação 38” monitorou a exigência de práticas de sustentabilidade nos editais de contratação de serviços, conforme as diretrizes da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010³⁶ do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)³⁷, garantindo que as empresas contratadas comprovem a conformidade com essas orientações (UFTM, 2023c).

Destacam-se as ações propostas para 2023, com metas e indicadores de resultado. As ações incluem: aumentar para 5% a aquisição de itens de consumo e itens permanentes que atendam a critérios de sustentabilidade e realizar 100% das contratações de acordo com critérios aplicáveis da IN MPOG 01/2010 (UFTM, 2023c).

Após a análise do questionário, elaborou-se um quadro comparativo entre as respostas fornecidas e os dados publicados (Apêndice 1). Vale ressaltar que alguns documentos podem ser restritos devido a suas especificidades. No que tange aos dados obtidos, observa-se que o mecanismo de Liderança apresenta a maior assimetria em comparação com as respostas do questionário, enquanto os mecanismos de Estratégia e Controle mostram maior similaridade nas comparações (Gráfico 3).

³⁶ Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

³⁷ Atual Ministério do Planejamento e Orçamento.

Gráfico 3 – Comparativo entre o questionário e os dados encontrados



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Em relação aos instrumentos recomendados para promover a governança no planejamento das contratações, os resultados sugerem que a UFTM, aparentemente, tem implementado alguns planos e políticas (Quadro 12), que, no entanto, ainda não são suficientes para contribuir significativamente com o aprimoramento da governança nas contratações. Esses resultados ratificam os achados de Daibert (2021) sobre as práticas de governança adotadas pela instituição. Segundo a autora, embora haja progressos, a governança da instituição ainda necessita de melhorias para atingir um nível mais avançado de maturidade.

Quadro 12 - Lista de planos e programas implementados pela UFTM

Planos e Políticas	Aprovação	Última alteração
Plano de Integridade da UFTM	Resolução da Reitora nº 4, de 29 de março de 2019	Portaria nº 130, de 19/09/2022, da Reitoria
Política de Governança da UFTM	Resolução nº 109, de 25/07/2023, do CONSU	
Política de Gestão de Riscos da UFTM	Resolução nº 103, de 12/06/2023, do CONSU	Resolução nº 146, de 26/06/2024, do CONSU
Política de Comunicação da UFTM	Resolução nº 97, de 12/06/2023, do CONSU	
Plano de Gestão de Logística Sustentável	Resolução nº 10 de 18 de maio de 2015, da Reitora da UFTM	Portaria Reitoria/UFTM nº 75, de 23 de julho de 2021

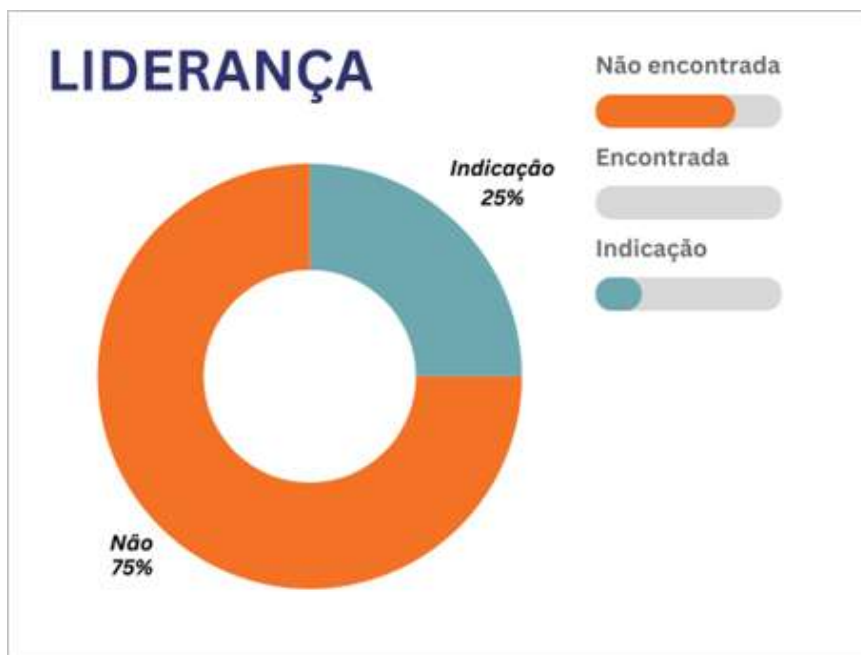
Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Vale ressaltar que a divulgação das informações sobre as ações e o acompanhamento realizados em relação a todos esses instrumentos é essencial. Como apontado por Daibert (2021, p. 83), a ausência dessas informações pode ser caracterizada como uma “falha no monitoramento contínuo”.

No mais, importa destacar que o mecanismo de Liderança parece apresentar baixa

adoção de instrumentos ou falhas na sua divulgação, uma vez que não foram encontradas evidências de práticas publicamente disponíveis (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Evidências da adoção de boas práticas em Liderança



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

No que diz respeito ao mecanismo Estratégia, os achados indicam maior adesão às recomendações, embora ainda haja necessidade de atenção à formalização dos processos de trabalho e à gestão de riscos (Gráfico 5).

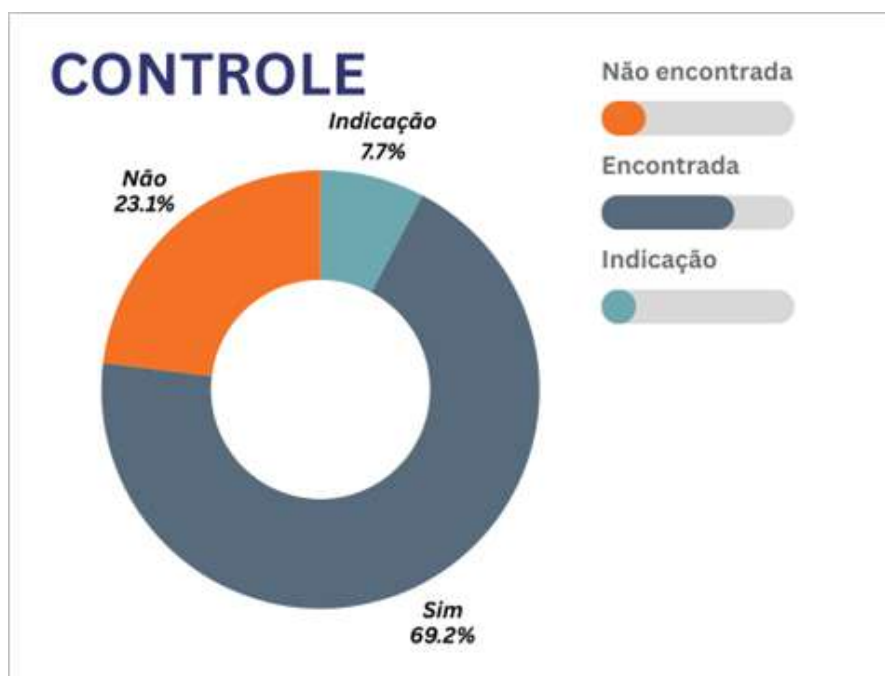
Gráfico 5 - Evidências da adoção de boas práticas em Estratégia



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Quanto ao mecanismo Controle, os resultados sugerem maior publicidade dos documentos relacionados às contratações; todavia, destaca-se a importância da análise das condições para prorrogações contratuais (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Evidências da adoção de boas práticas em Controle



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Diante do exposto, é possível aferir que a UFTM, provavelmente, está adotando algumas das boas práticas de governança recomendadas pelo TCU, o que corrobora as conclusões de Teixeira e Gomes (2019), que destacaram a importância do trabalho do TCU no incentivo à boas práticas em governança nas instituições públicas.

Entretanto, em consonância com Cavalcante e De Luca (2013) e Daibert (2021), verifica-se que a implementação da governança em órgãos públicos é mais complexa do que no setor privado, de forma que as universidades, como no caso da UFTM, também enfrentam desafios ao instituir efetivamente a governança, em virtude de várias imposições e restrições, da diversidade de *stakeholders* e de objetivos, como os sociais e os políticos. Além do mais, nas universidades e demais órgãos públicos, essa implementação exige além de iniciativas que despertem ou incentivem as ações de melhorias. É preciso rever padrões ultrapassados, promover a transformação dos valores, atitudes, normas e comportamentos compartilhados, isto é, modificar a maneira como as pessoas pensam e agem em relação a certos processos, adotando novas abordagens para aprimorar práticas administrativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar o alinhamento entre o Plano de Contratações Anual, as estratégias de planejamento de compras e os princípios de governança em contratações públicas no âmbito da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Para atingir a finalidade, foram delineados quatro objetivos específicos, cujas ponderações são apresentadas na sequência.

Com o intuito de identificar os mecanismos de governança em contratações atualmente propostos, foi realizada uma pesquisa documental com base na legislação voltada para a APF, considerando o status da UFTM como autarquia federal. Esses mecanismos foram relacionados às funções da administração para identificar em quais etapas do processo administrativo se inserem. Constatou-se que, além dos nove instrumentos estabelecidos pela norma, considera-se pertinente a instituição de Política de Integridade de Contratações, a definição de processos de trabalho de contratações e o estabelecimento do Planejamento Estratégico de Compras. Porventura, a função de planejamento abrange a maior parte dos mecanismos, reforçando a importância de se definir objetivos, estabelecer planos e instituir políticas e diretrizes.

Para analisar as diretrizes estabelecidas para a implementação, execução, elaboração e controle do PCA na esfera da APF, realizou-se pesquisa documental, classificando as ações de acordo com as etapas do ciclo PDCA. Este estudo destacou que a construção do PCA em uma instituição pode ser equiparada a um processo complexo que requer atenção especial dos gestores, especialmente na etapa de implementação do plano. Nesse contexto, a aplicação da metodologia PDCA e a utilização de ferramentas específicas podem auxiliar a gestão na tomada de decisões, na priorização de ações e no controle do processo. A melhoria contínua na elaboração e execução do PCA é notável para o desempenho eficiente do processo, execução financeira satisfatória e para o bom uso dos recursos públicos.

No que tange à análise da implementação do PCA no âmbito da UFTM, fez-se necessária a obtenção de dados a partir da análise do questionário iGG 2021, respondido pela instituição, e por meio da verificação dos documentos disponibilizados e/ou publicados pela Universidade em seu *site* institucional e portais do governo, além da observação participante.

Assim, averiguou-se que, embora a UFTM elabore e execute o PCA no sistema PGC, há indícios de que as recomendações para a adequada implementação do plano não foram adotadas pela instituição. Visto como um instrumento que visa aprimorar o planejamento das compras governamentais por meio do engajamento dos envolvidos nos processos de contratação, o estudo revela que, provavelmente, o plano não tenha proporcionado avanços

significativos em relação à participação dos solicitantes no planejamento de compras. Não foram encontradas evidências de que os solicitantes tenham sido devidamente informados sobre sua contribuição para o plano, suas responsabilidades em relação à efetiva solicitação dos materiais e serviços ou sobre a possibilidade de acompanhar o *status* da demanda.

Entre as ações recomendadas para a implementação do PCA, mas para as quais não foram encontradas evidências de adoção, destacam-se a realização de um diagnóstico situacional, a definição de unidades supridoras, a criação e divulgação de normativos, a padronização de documentos, a capacitação das áreas envolvidas, a criação de mecanismos e indicadores para controle, a formulação de cronograma com prazos para a elaboração e revisão do PCA e a divulgação de um calendário de compras para cumprimento dos solicitantes e demais agentes envolvidos. O estabelecimento de prazos oportuniza o conhecimento e acompanhamento do processo por toda a comunidade interna e externa.

Em resumo, as ações relacionadas ao planejamento (*Plan*) do PCA não foram observadas. Cabe salientar que, não foram encontradas evidências de que as etapas de controle e correção (*Check e Act*) estejam sendo realizadas, como a elaboração de relatórios gerenciais de controle e a adoção de medidas corretivas com base nesses documentos. Diante disso, o mapeamento dos processos é uma prática recomendada, especialmente na fase de planejamento de contratações, o que poderia evidenciar possíveis lacunas no processo, possibilitando a adoção de melhorias.

A efetividade do planejamento advém do entendimento e da consolidação da função planejar e cumprir-se, necessariamente, com a promoção de mudanças de valores, costumes, cultura e processos, valendo-se da governança para que a instituição atenda ao seu propósito final, o interesse da sociedade.

Em relação à análise das boas práticas em governança de contratações pela UFTM, igualmente utilizou-se da obtenção de dados, envolvendo a observação participante, a análise do questionário iGG 2021 e verificação das informações publicadas pela Universidade.

Nesse contexto, ainda que tenham sido identificadas boas práticas em governança, como, por exemplo, a constituição de Comissão de Ética e a aprovação de determinados planos e políticas, os achados indicam a necessidade de aprimorar os instrumentos voltados à governança em contratações. Entre as melhorias necessárias, destacam-se a aprovação de regulamentos, a formalização de normativos e a definição de perfis profissionais para cargos de gestão, cujas nomeações sigam esses critérios. Importa mencionar que, é imprescindível

aperfeiçoar a gestão de riscos em contratações, com a criação de indicadores e sistemas de controles.

Quanto à transparência nas contratações, observa-se como aspecto positivo o cumprimento das exigências de publicidade previstas na legislação. Por outro lado, seria desejável aprimorar a divulgação de informações sobre o andamento das solicitações e processos. A falta de disseminação de informações por parte de agentes ou setores pode gerar certa dependência, representando uma fragilidade para a instituição, uma vez que a tomada de decisões pode ser prejudicada por análises incompletas e pela falta de cooperação e parceria entre os setores e equipes.

O apoio da alta administração e o engajamento dos gestores são essenciais para o avanço no grau de maturidade em termos de governança em contratações e planejamento de compras. A capacitação e o treinamento de todos os envolvidos no processo são fatores igualmente indispensáveis. Cabe acrescentar que, analisar a estrutura da instituição e estabelecer prioridades para garantir a adoção das melhores práticas mostra-se conveniente.

Desse modo, entende-se que o objetivo geral foi alcançado, e espera-se que os resultados deste estudo possam ajudar a compreender a dinâmica do planejamento das contratações da Universidade, além de reforçar a importância dos instrumentos de governança em contratações, em especial a do PCA.

Como limitação do estudo, destaca-se a não investigação das percepções dos agentes envolvidos no metaprocessos de compras. Além disso, algumas informações e dados podem não ter estado acessíveis à pesquisadora. A escolha do método qualitativo e do tipo estudo de caso também pode restringir a generalização dos achados, uma vez que a análise foi centrada em um único contexto institucional, o que pode não refletir as realidades de outras universidades ou de diferentes unidades federativas. Ademais, a coleta de dados, realizada por meio da análise documental e da observação participante, pode estar sujeita a vieses de percepção e interpretação, o que pode influenciar a validade das informações obtidas. Por último, a falta de dados quantitativos complementares pode dificultar uma análise mais robusta e abrangente, limitando a capacidade de medir a efetividade do Plano de Contratações Anual de forma objetiva.

Para futuras pesquisas, sugerem-se as seguintes possibilidades: investigar o PCA sob a perspectiva dos servidores dos setores demandantes e de contratações; analisar o custo-benefício da implementação de instrumentos de governança nas contratações; avaliar o impacto

da capacitação em contratações na eficiência e eficácia das compras públicas; e explorar a efetividade da implementação adequada do PCA em instituições públicas, entre outras.

Por fim, ressalta-se a divulgação do último levantamento sobre Governança Pública, o iESGo 2024 – Índice ESG (Environmental, Social and Governance), publicado em setembro de 2024, sob o Acórdão 1913/2021 – Plenário. Sugere-se reproduzir a análise do último questionário devolutivo da UFTM, realizando um comparativo das possíveis evoluções.

REFERÊNCIAS

- AGATA, Priscila Barbosa; DANTAS, Isabela; LIMA, Danielli Araújo; GARCIA, Luan Augusto Alves; MELO, Daniela de Castro. Aprimorando a fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: uma análise dos manuais nas universidades federais de Minas Gerais. *In: ENCONTRO DE GESTÃO E NEGÓCIOS*, 2023, Uberlândia, MG. **Anais eletrônicos [...]**. Uberlândia, MG: UFU, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/egen2023/669356-APRIMORANDO-A-FISCALIZACAO-DE-SERVICOS-CONTINUOS-DE-DEDICACAO-EXCLUSIVA--UMA-ANALISE-DOS-MANUAIS-NAS-UNIVERSIDADE>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- ALBERTIN, Marcos Ronaldo; ELIAS, Sérgio José Barbosa; ARAGÃO JÚNIOR, Dmontier Pinheiro. **Benchmarking para um desempenho superior**: manual, teoria, prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555201635/>. Acesso em: 01 maio 2024.
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/73927>. Acesso em: 06 jan. 2024.
- ANDIFES. **Painel ANDIFES de execução orçamentária**. Brasília, DF: ANDIFES, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWY0YTQzY2EtN2RjMS00NDZkLWwZTYtNzViN2Q1OGVmOGRiIiwidCI6IjMyMTEyODk1LTcwNzItNDFiZS04MjVjLWwExNzlhNmYyMzFiNiJ9>. Acesso em: 28 abr. 2024..
- ANDRADE, Arnaldo Rosa de. **Planejamento estratégico**: formulação, implementação e controle. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597009040/>. Acesso em: 06 jan. 2024.
- ASSI, Marcos. **Gestão de riscos com controles internos**: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios. 2. ed. São Paulo: Saint Paul Editora, 2021. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786586407266/>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. 43 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.
- BAIRRAL, Maria Amália da Costa.; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 642 a 675, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/49087>. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 06 jan. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012**. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o Art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **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: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **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. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. **Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços, 2021f. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 20 jul, 2024.

BRASIL. Presidência da República. **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. Diário Oficial da União.: seção 1, Brasília, DF, n. 18, p. 1, 26 jan. 2022a. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.947-de-25-de-janeiro-de-2022-376059032>. Acesso em: 06 jan. 2024

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm#art19. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14 de setembro de 2023**. Institui o modelo de referência do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS de que trata o Art. 7º da Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-5376-de-14-de-setembro-de-2023>. Acesso em: 28.abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023**. Regulamenta os Art. 82 a Art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços

de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 63-C, Extra C, 31 mar. 2023f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.462-de-31-de-marco-de-2023-474522036>. Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.646, de 16 de agosto de 2023.** Institui a Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto. Brasília, DF: Presidência da República, 2023g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11646.htm. Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 2622/2015 – Plenário:** relatório de levantamento. Brasília, DF: TCU, 2015a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2506820130.PROC/%2520%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2>. Acesso: 06 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 020.830/2014-9 – Plenário:** relatório de levantamento. Brasília, DF: TCU, 2015b. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A16023355901607E54661552C8&ved=2ahUKEwjAv9CnsrKJAXUUGLkGHQcwPWcQFnoECBYQAA&usg=AOvVaw2L7Fjd6zLO59Ru2kWi38d8>. Acesso: 28 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 1637/2021 - Plenário:** relatório de auditoria. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1637%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 011.574/2021-6:** relatório de acompanhamento. Brasília, DF: TCU, 2021d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso: 26 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão públicas:** relatório individual da autoavaliação 2017: (Acórdão 588/2018-TCU-Plenário): Universidade Federal do Triângulo Mineiro: idBase=181. Brasília, DF: TCU, 2018b. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/igg2017/instituicaodeensino/181-UFTM-Universidade-Federal-do-Triangulo-Mineiro.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão públicas:** relatório individual da autoavaliação 2018: (Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário): Universidade Federal do Triângulo Mineiro: idBase=181. Brasília, DF: TCU, 2018c. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/igg2018/instituicaodeensino/181-UFTM-Universidade-Federal-do-Triangulo-Mineiro.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão públicas:** relatório individual da autoavaliação 2021: Universidade Federal do Triângulo Mineiro: idBase=181. Brasília DF: TCU, 2021g. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/igg2021/iGG2021-181-UFTM.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Matriz de planejamento e possíveis achados relacionados às práticas de governança e gestão de contratações.** Brasília DF: TCU, 2021e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2023a. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Transparência; BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal.** Brasília, DF: CGU, 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>. Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Integridade em contratações públicas.** v. 1. Brasília, DF: CGU, 2021h. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66646/7/Informativo_Colecao_Integridade_em_Contratacoes_Publicas_2021_V1.pdf. Acesso em: 28 abr. 2024

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis.** Barth, Maria Leticia B. G; Bliacheris, Marcos W.; Brandão, Gabriela da S.; Cabral, Flávio. G.; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S. *et al.* [colaboradores]. Brasília, DF: AGU, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Compêndio de perguntas frequentes em contratações públicas e matéria administrativa.** Brasília, DF: AGU, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-compendio-com-perguntas-e-respostas-mais-frequentes-sobre-contratacoes-e-administracao-publica/Carilha_Compndio_Perguntas_e_Respostas_v3.pdf. Acesso 17 jun. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Orientações sobre o relatório de gestão de riscos do Plano de Contratações Anual – PCA.** Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, [ca. 2024c]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/37-orientacoes-sobre-o-relatorio-de-gestao-de-riscos->

do-plano-de-contratacoes-anual-2013-pca-1. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Orientação sobre a edição de normativo interno fixando o processo de trabalho para elaboração e execução dos PCA's**. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/39-orientacao-sobre-a-edicao-de-normativo-interno-fixando-o-processo-de-trabalho-para-elaboracao-e-execucao-dos-pca2019s/39-orientacao-sobre-a-edicao-de-normativo-interno-fixando-o-processo-de-trabalho-para-elaboracao-e-execucao-dos-pca2019s>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Orientação sobre procedimento simplificado para estimar o valor preliminar da contratação para Plano de Contratações Anual**. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/35-orientacao-sobre-procedimento-simplificado-para-estimar-o-valor-preliminar-da-contratacao-para-plano-de-contratacoes-anual>. Acesso: 18 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Almoxarifado virtual nacional**. Brasília, DF: Portal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [ca. 2024d]. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/central-de-compras/almoxarifado-virtual-nacional>. Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP)**. Brasília, DF: Portal do Ministério da Economia, [ca. 2024e]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov/catalogodesolucoes/plano-de-desenvolvimento-de-pessoas-pdp>. Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Normas e Sistemas de Logísticas. **Caderno de logística: pesquisa de preços: V. 1.0**. Brasília, DF: DELOG/SEGES/MGI, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. **Caderno de logística: plano diretor de logística sustentável: 2024**. Brasília, DF: Diretoria de Normas e Sistemas/SEGES/MGI, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Portal do Servidor. **SIPEC: o que é**. Brasília, DF: Portal do Servidor, 2021i. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/sipec/o%20que%20e>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **O que é o Sistema de Serviços Gerais – SISG**. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sisg>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia**. Belo Horizonte: INDG, 2004.

CARVALHO, Samuel Silas dos Santos; ALMEIDA, Mariza Gonçalves; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.4, p.23703-23724, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46040>. Acesso em: 06 jan. 2024.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes. DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, DF, v. 1, n. 7, p.73-90, 2013. Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/138/712>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CELLARD, André. Análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionei-H.; LAPERRIERE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 295-316, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Fundamentos de administração: os pilares da gestão no planejamento, organização, direção e controle das organizações para incrementar competitividade e sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027549/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 8 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. v. 1. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770649/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: a nova jornada da intenção aos resultados: entendendo como as organizações chegam aonde elas querem chegar**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774418/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. **Métodos de pesquisa em administração**. 12 ed. Porto Alegre: AMGH, 2016. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788580555738/>. Acesso em: 01 maio. 2024.

CORREIA, Maria da Conceição Batista. A observação participante enquanto técnica de investigação. **Pensar Enfermagem**, Lisboa, v. 13, n. 2, p. 30-36, 2009. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/23968/1/2009_13_2_30-36.pdf. Acesso em: 01 maio 2024.

DAIBERT, Adriana Maria Freire. **Análise da governança sob a ótica dos gestores em uma Instituição Federal de Ensino Superior segundo as diretrizes do Tribunal de Contas da União: um estudo na UFTM**. 2021. 209 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão

Organizacional) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.5562>. Acesso: Acesso: 26 jul. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à aplicação do plano de contratação anual**. Brasília, DF: ENAP, 2022.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Cartilha sobre a promoção da integridade com base em risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**. Brasília, DF: UNODC, [202-]. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Cartilha_para_a_promocao_de_integridade_nas_contratacoes_publicas_-_WEB_45663.pdf. Acesso em: 28. abr. 2024.

FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de materiais**. Brasília, DF: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2268/1/Enap%20Did%C3%A1ticos%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Materiais.pdf>. Acesso em: 01 maio 2024.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade**. Niterói: Impetus, 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa**. um guia para iniciantes. Tradução de Magda Lopes. Revisão técnica Dirceu da Silva. 12. ed. Porto Alegre: Penso, 2012. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788565848138/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597417/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. Doutrina. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 74, 1997. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/article/view/1003>. Acesso em: 06 jun. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775149/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Barueri, SP: Atlas, 2021. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770496/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. **Governance and development**. Washington, D. C.: World Bank, 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/107194>. Acesso em: 17 nov. 2023.

JENSEN, Michael Cole; MECKLING, William Henry. Teoria da firma: comportamento dos

administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 87–125, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 04 maio 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

LEONEZ, Angelina. **A Lei nº 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual**. Florianópolis: Portal L&C, 2021a. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224817/A%20Lei%20n%C2%BA%2014.133_21%20e%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Planejamento%20das%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20Anual.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 set. 2023.

LEONEZ, Angelina. **O Plano Anual de Contratações e os desafios na sua operacionalização**. Florianópolis: Portal L&C, 2021b. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br>. Acesso em: 16 set. 2023.

LEONEZ, Angelina. Planejamento de contratações anual: impactos, desafios e importância. **Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 41-48, 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/f1255da4-68b6-4a74-8ac3-d0e9126d600a/content>. Acesso em: 28 jan. 2024.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. A implementação do planejamento nas contratações públicas. **Revista Instituto Nacional da Contratação Pública**, [S.l.], Ano 1, n. 1, p. 84, 2023. Disponível em: <http://www.incpbrasil.com.br/wp-content/uploads/2023/02/Revista-INCP.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026610/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770670/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026580/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração estratégica: foco no planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2011. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772322/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771677/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597008821/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024753/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MAXIMIANO, Antonio Cesar A. **Introdução à Administração**. 8ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2011. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522475872/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; VERONEZE, Fernando. **Gestão de projetos: preditiva, ágil e estratégica**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771721/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MELO, Diego Vieira de. **Governança em compras públicas: um estudo em uma instituição de ensino superior**. 2017. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/18271>. Acesso em: 06 jan. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; SILVA, Raphael Carvalho da; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547218515/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

MOTA, Luiz Alvarenga; AGUIRRE, Alberto de Barros; CASAGRANDA, Yasmin Gomes. O planejamento de compras públicas com aplicação de ferramentas de gestão e qualidade. **Revista de Tecnologia Aplicada**, Campo Limpo Paulista, v.10, n.2, p. 65-84, 2021. Disponível em: <https://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RTA/article/view/1742/796>. Acesso em: 06 jan. 2024.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. 2010. 177 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/771507>. Acesso em: 20 jul. 2024.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo, Assimetrias de Informação na Nova Lei de Licitações e o Problema da Seleção Adversa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-MN-e-PD-Direito-e-Desenv.-GP.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Cardoso de; MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo. Compras na universidade pública: qualidade do gasto ou corrida de obstáculos? **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, Santa Maria, RS, v. 12, n. 21, e71738, 2023. DOI: 10.5902/2318133871738. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/71738>. Acesso: 28 abr. 2024.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração de processos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597021301/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774777/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. Brasília, DF: OCDE, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. [S. l.]: OCDE, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69726>. Acesso em: 06 jan. 2024.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en.html. Acesso em: 06 jan. 2024.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4006/400638299004.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2024.

PESTANA, Anna Clara Leite; CADEMARTORI, Luiz Henrique. Plano de contratações anual: boas práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das contratações públicas. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 177-204, 2023. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/183>. Acesso em: 28 jan. 2024.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 127, p. 28-

36, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 17 nov. 2023.

PINHEIRO, Juliano L. **Mercado de capitais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597021752/>. Acesso em: 04 maio. 2024.

PROFIAP. Mestrado Profissional em Administração Pública. **Curso**: estrutura curricular, normas acadêmicas e regimento. Regimento nacional aprovado em 06/10/2023. Brasília, DF: ANDIFES, 2023. Disponível em: <https://profiap.org.br/sobre/#regimentos-curso>. Acesso em: 28 abr. 2024.

ROSA, Paulo Moreira da. **Proposta de modelo de gestão por atividades para universidades públicas brasileiras**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/87051>. Acesso: 28 abr. 2024.

SANT'ANA, Tomás Dias; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza; MENDONÇA, Lucas Cezar; SANTOS, Nathália de Melo; BORGES, Guilherme Henrique Alves; SOUZA, Wagner Vilas Boas de et al. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI**: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino. Alfenas, MG: FORPDI, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/plataformafor/documentos/livroforpdi>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SÊNECA. **Cartas de um Estoico, Volume II**: um guia para a vida feliz. São Paulo, SP: Montecristo Editora, p. 57, 2021.

SOARES, João Cláudio Araújo; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa; BARBOZA, Stephanie Ingrid Souza. A zona de conforto da burocracia: governança no processo de compras públicas. **Revista Alcance**, Itajaí, SC, v. 29 n. 3, p. 328-342, 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/ra/article/view/17830>. Acesso: 06 jan. 2024.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 17 nov. 2023.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Diretoria de compras. **Atribuições dos agentes de compras**. Goiânia, GO: UFG, 2024. Disponível em: <https://dcom.ufg.br/p/29499-atribuicoes-dos-agentes-de-compras>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Pró-Reitoria de Administração. Departamento de Compras. **Calendário de compras, 2023**. Florianópolis, SC: UFSC, 2023.

Disponível em: <https://compras.ufsc.br/calendario-de-compras-2023-etapas-encerradas>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024**. Uberaba, MG: UFTM, 2020. Disponível em: <https://www.uftm.edu.br/proplan/planejamento-e-desenvolvimento/planejamento-estrategico/pdi/pdi>. Acesso: 28 abr. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Conheça a UFTM**. Uberaba, MG: UFTM, [ca. 2024a]. Disponível em: <https://www.uftm.edu.br/institucional/conheca-a-uftm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Relatório de Gestão 2023**. Uberaba, MG: UFTM, 2024a. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGfSskFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTlFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRGZ0djZWR6VXBvbGRBdUVSMVFHMmF3&secret=uftm>. Acesso em: 10 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Resolução nº 5, de 20 de novembro de 2019**. Aprova a Norma Procedimental 50.03.008 – Utilização de Veículo Oficial. Uberaba, MG: UFTM, 2019b. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGfSskFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTlFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRHcE5md3JSZFBwZkFNNUZueVhiazVv&secret=uftm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Plano de Integridade**. Uberaba, MG: UFTM, 2022a. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGfSskFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTlFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRFTltyTGt4TW4yZ0JXRHlWM3V4Zmhm&secret=uftm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Plano de Dados Abertos UFTM 2023-2024**. Uberaba, MG: UFTM, 2022b. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/sistemas/pub/publicacao.html?secao=1364&publicacao=11479>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Recursos Humanos. **Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP 2024**. Uberaba, MG: UFTM, 2024e. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/sistemas/pub/publicacao.html?secao=776>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP 2023**. Uberaba, MG: UFTM, 2023a. Disponível em:

<https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGfSskFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTiFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRFS0ducFZsUWpjditamVFNBGpuQlA5&secret=uftm>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. Departamento de Suprimentos e Patrimônio. **Cartilha de Orientações para Preenchimento do Documento de Formalização de Demanda – DFD**. Uberaba, MG: UFTM, 2023b.

Disponível em:

<https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGfSskFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTiFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRGZE5zNmNmekFWTm5vV1RvUEFoNlY3&secret=uftm>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. Orientações para demandantes. **Roteiro simplificado - compras e contratações**. Uberaba, MG: UFTM, 2024f. Disponível em:

<https://www.uftm.edu.br/images/pdf/2024/orientacoesparademandantes.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. Orientações para demandantes. **Perguntas frequentes**. Uberaba, MG: UFTM, 2024g.

Disponível em: <https://www.uftm.edu.br/component/content/article?id=5480>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. Aquisições e Licitações. Em andamento. Inexigibilidade. **Relatórios de inexigibilidades de licitação executadas em 2021**. Uberaba, MG: UFTM, 2021b. Disponível em:

<https://www.uftm.edu.br/proad/aquisicoes-e-licitacoes/inexigibilidade>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. **Apresentação**. Uberaba, MG: UFTM, [ca. 2024i]. Disponível em:

<https://www.uftm.edu.br/proad?view=default>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. Estrutura. **Departamento de Licitações e Contratos**. Uberaba, MG: UFTM, [ca. 2024j].

Disponível em: <https://www.uftm.edu.br/PROAD/estrutura/dlc>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Resolução CONSU/UFTM nº 146, de 26 de junho de 2024**. Aprova a Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Uberaba, MG: UFTM, 2024c. Disponível em:

https://sei.uftm.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=1381268&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **2º Relatório de acompanhamento do Plano de Gestão de Logística Sustentável 2021-2023 da UFTM**. Uberaba, MG: UFTM, 2023c. Disponível em:

<https://www.uftm.edu.br/proplan/planejamento-e-desenvolvimento/planejamento-estrategico/pdls/acompanhamento-das-acoas>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. **Rotina operacional padrão**: execução de pregão eletrônico SRP e tradicional. Uberaba, MG: UFTM, 2021a. Disponível em:

<https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGFsSkFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTlFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmlF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRHQQ0pjbENrb2VUY2l3elEvRHZWYTVj&secret=uftm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. **Estrutura organizacional da UFTM**. Uberaba, MG: UFTM, 2024b. Disponível em:

<https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGFsSkFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0lFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTlFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUhCUXhXdld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmlF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRHNULxck91R1FFdklyWXg5cGd3MHcz&secret=uftm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista de Direitos**

Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110- 132, 2020. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1577>. Acesso em: 06 jan. 2024.

WERKEMA, Cristina. **Métodos PDCA e Demaic e Suas Ferramentas Analíticas**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595154537/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788582602324/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

ZAMBERLAN, Luciano. (org.). **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Rio Grande do Sul: Editora Unijuí, 2016. *E-book*. Minha Biblioteca. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788541902748/>. Acesso em: 06 jan. 2024.

APÊNDICE A – Resumo da verificação da busca dos dados publicados

Mecanismo	Questões	Subquestões	Pesquisa Documental
Liderança	L1. A organização promove a ética nas contratações	a) há normativo(s) aplicável(eis) aos gestores e colaboradores da área de contratações que impede(m) ou limita(m) negócios pessoais com representantes de fornecedores da organização;	Evidência não encontrada
		b) há normativo(s) aplicável(eis) aos gestores e colaboradores da área de contratações que impede(m) ou limita(m) o recebimento de benefícios de fornecedores atuais ou potenciais (como presentes, brindes, doações, entretenimento, empréstimos, favores, etc.) que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma contratação;	Evidência não encontrada
		c) há obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades;	Evidência não encontrada (porém, a UFTM afirma haver)
		d) a organização executa processo que permite identificar e tratar eventuais casos de gestores e/ou colaboradores da área de contratações que exerçam atividade privada que tenha alguma relação com fornecedores atuais ou que tenham com eles alguma relação pessoal ou profissional;	Evidência não encontrada (porém, a UFTM afirma executar)
		e) a organização verifica se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de corrupção, quando do ingresso de colaboradores e gestores na área de contratações.	Evidência não encontrada
	L2. A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações	a) os perfis profissionais desejados para as ocupações de gestão da área de contratações estão definidos e documentados;	Evidência de que há documento interno não publicado
		b) a escolha dos gestores da área de contratações ocorre segundo perfis profissionais, previamente definidos e documentados;	Evidência não encontrada
		c) há critérios definidos e documentados para avaliação de desempenho dos gestores da área de contratações;	Evidência de que há documento interno não publicado
		d) organização dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de gestores na área de contratações;	Evidência não encontrada
		e) a organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações de gestão da área de contratações.	Evidência não encontrada
	L3. A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos colaboradores da área	a) foi definido o quantitativo necessário de pessoal da área de contratações;	Evidência de que há documento interno não

	de contratações		publicado
		b) os perfis profissionais desejados para os colaboradores da área de contratações estão definidos e documentados;	Evidência de que há documento interno não publicado
		c) a organização aloca os colaboradores da área de contratações com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados);	Evidência não encontrada
		d) há critérios definidos e documentados para avaliação de desempenho dos colaboradores da área de contratações;	Evidência de que há documento interno não publicado
		e) a organização dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da substituição de colaboradores na área de contratações;	Evidência não encontrada
		f) há política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações;	Evidência de que há documento publicado
		g) os colaboradores da área de contratações (p.ex. pregoeiros, membros de comissão de licitação, fiscais de contratos, gestores de contratos) recebem treinamento específico antes de assumirem o encargo pela primeira vez.	Evidência encontrada para os pregoeiros
	L4. A organização possui mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações	a) a organização possui uma política de rotatividade na ocupação das funções da área de contratações, de forma que os gestores possuam limitação máxima para permanência no mesmo cargo ou função;	Evidência não encontrada
		b) existem incentivos, administrativos ou financeiros, para os colaboradores que atuam nas funções-chave da área de contratações (p. ex., maior pontuação em avaliação de desempenho, pontuação ou priorização no acesso a funções de confiança);	Evidência não encontrada
		c) as funções e cargos de confiança da área de contratações da organização são preenchidas preferencialmente com pessoas do quadro efetivo da organização e/ou da própria área de contratações.	Evidência de atendimento
Estratégia	E1. A organização executa processo de planejamento das contratações	a) a organização aprova um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano;	Evidência de que há documento publicado
		b) os setores relevantes da organização participam da elaboração do plano de contratações;	Evidência não encontrada
		c) cada item do plano de contratações, incluindo suas atualizações, está associado a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização;	Evidência não encontrada
		d) o plano de contratações é aprovado pelo dirigente máximo (refere-se ao dirigente da organização que ora responde ao questionário);	Evidência de que há documento publicado

	e) a organização divulga o plano de contratações na Internet. Informar a localização (URL) do Plano de Contratações: _____.	Evidência de que há documento publicado
E2. A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações	a) o processo contempla procedimentos padronizados para planejamento da contratação;	Evidência não encontrada
	b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa;	Evidência não encontrada
	c) o processo contempla modelos padronizados para os documentos a serem elaborados na atividade (p.ex. especificações técnicas padronizadas, minutas de edital);	Evidência encontrada
	d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para o desempenho das atividades.	Evidência não encontrada
E3. A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores	a) o processo contempla procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. Listas de verificação para pregoeiro);	Evidência encontrada
	b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa;	Evidência encontrada
	c) o processo contempla modelos padronizados para os documentos a serem elaborados na atividade (p. ex. modelo de documento de resposta de recurso de licitante);	Evidência encontrada
	d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para o desempenho das atividades.	Evidência encontrada
E4. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos	a) o processo contempla normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos, incluindo a conformidade legal;	Evidência encontrada
	b) em cada indicação de gestor e fiscal, a autoridade competente avalia objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade por mais um contrato (conforme sua complexidade e demanda de atuação), frente aos contratos pelos quais já têm responsabilidade, registrando o resultado dessa avaliação entre as justificativas da indicação;	Evidência não encontrada
	c) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores que atuam nessa etapa;	Evidência encontrada
	d) o processo contempla modelos padronizados para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação);	Evidência encontrada
	e) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para o desempenho das atividades.	Evidência encontrada
E5. Os riscos da área	a) a gestão de riscos contempla a identificação,	Evidência

responsável pela gestão de contratações são geridos	análise e avaliação de riscos relacionados às contratações;	encontrada
	b) a gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados;	Evidência encontrada
	c) a gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos;	Evidência encontrada
	d) os riscos do processo de trabalho definido para planejamento de cada uma das contratações são geridos;	Evidência não encontrada
	e) os riscos do processo de trabalho definido para seleção de fornecedores são geridos;	Evidência não encontrada
	f) os riscos do processo de trabalho definido para gestão de contratos são geridos;	Evidência não encontrada
	g) a organização capacita os gestores da área de contratações em gestão de riscos.	Evidência não encontrada
E6. As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação	a) a gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos;	Evidência encontrada
	b) a gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados;	Evidência encontrada
	c) a gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos;	Evidência encontrada
	d) a gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações;	Evidência não encontrada
	e) a gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua;	Evidência não encontrada
	f) as equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que pelo menos um dos seus integrantes possua capacitação em gestão de riscos;	Evidência não encontrada
	g) as equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que todos os seus integrantes possuam capacitação em gestão de riscos.	Evidência não encontrada
E7. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado	a) a organização atende ao caput para contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação;	Evidência encontrada
	b) a organização atende ao caput para contratos de serviços prestados de forma contínua;	Evidência encontrada
	c) a organização atende ao caput para contratos de outros serviços.	Evidência encontrada
E8. A organização adota critérios e práticas sustentáveis nas contratações, quando cabível	a) a organização aprovou um plano de contratações sustentáveis (Ex: Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS ou equivalente), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, os critérios e as práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;	Evidência encontrada

		b) a organização explicita, nos autos ou processos de cada contratação, os aspectos de sustentabilidade cabíveis.	Evidência não encontrada
Controle	C1. A organização torna públicos os documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação	a) o Estudo Técnico Preliminar (ETP) das contratações é publicado na internet;	Evidência encontrada
		b) o documento de formalização da demanda é publicado na internet;	Evidência encontrada
		c) o Termo de Referência (TR) ou projeto básico das contratações é publicado na internet;	Evidência encontrada
		d) o edital de licitação das contratações (ou instrumento convocatório equivalente) é publicado na internet;	Evidência encontrada
		e) as manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas são publicadas na internet;	Evidência encontrada
		f) a ata de julgamento, contendo propostas e lances oferecidos (quando for o caso) é publicada na internet;	Evidência encontrada
		g) o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de prorrogação de contratos são publicados na internet;	Evidência encontrada
		h) os termos de recebimentos provisórios e definitivos são publicados na internet;	Evidência não encontrada
		i) o mapa de gerenciamento de riscos da contratação, incluindo suas eventuais atualizações durante a gestão contratual, é publicado na internet;	Evidência encontrada (com ressalva)
		j) a análise realizada e justificativa dada para subsidiar a decisão de prorrogação contratual são publicadas na internet.	Evidência não encontrada
	C2. Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade	a) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação;	Evidência encontrada
		b) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços prestados de forma contínua;	Evidência encontrada
		c) a organização realiza esse tipo de análise para contratos dos demais serviços.	Evidência não encontrada

APÊNDICE B – Lista de documentos consultados/citados

Tema	Documento	Fonte
Mecanismos de Governança	Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021	APF
Mecanismos de Governança	Guia da Política de Governança Pública	Casa Civil
Mecanismos de Governança	Referencial Básico de Governança Organizacional	TCU
Mecanismos de Governança Governança na UFTM	Matriz de Auditoria para Governança e Gestão de Contratações	TCU
Mecanismos de Governança	Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023	APF
Mecanismos de Governança	Cartilha Integridade nas Compras Públicas	TCU
Mecanismos de Governança	Cartilha sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/2021	UNODC
Mecanismos de Governança	Guia Nacional de Contratações Sustentáveis	CGU/AGU
Mecanismos de Governança	Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14 de setembro de 2023	APF
Mecanismos de Governança	Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS	APF
Mecanismos de Governança	Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012	APF
Mecanismos de Governança	Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023	APF
Mecanismos de Governança	Decreto nº 11.646, de 16 de agosto de 2023	APF
Mecanismos de Governança	Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal	APF
Mecanismos de Governança	Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU	TCU
Mecanismos de Governança PCA na UFTM	Instrução Normativa nº 05, de 26 de setembro de 2017	APF
Mecanismos de Governança	Compêndio de Perguntas Frequentes em Contratações Públicas e Matéria Administrativa	AGU
Ciclo PCA PCA na UFTM	Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022	APF
Ciclo PCA	Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores	APF
Ciclo PCA PCA na UFTM Governança na UFTM	Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	APF
Ciclo PCA PCA na UFTM	Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 7 de julho de 2021	APF
Ciclo PCA PCA na UFTM	Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU	TCU
Ciclo PCA	Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 1, de 10 de maio de 2016	MP-CGU
PCA na UFTM	Instrução Normativa SEGES/ME nº 65 de 7 de julho de 2021	APF
PCA na UFTM	Rotina Operacional Padrão (ROP) da Execução de Pregão Eletrônico SRP e Tradicional	UFTM
PCA na UFTM	Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013	APF
PCA na UFTM	Caderno de Logística - Pesquisa de Preços, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	APF

Governança na UFTM	Relatório individual da autoavaliação 2021. Nome da organização: Universidade Federal do Triângulo Mineiro	TCU
Governança na UFTM	Relatório de Gestão UFTM 2023	UFTM
Governança na UFTM	Plano de Integridade da UFTM	UFTM
Governança na UFTM	Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016	APF
Governança na UFTM	Plano de Dados Abertos UFTM 2023 - 2024	UFTM
Governança na UFTM	Planos de Desenvolvimento de Pessoas	UFTM
Governança na UFTM	Levantamento de Necessidades de Capacitação	UFTM
Governança na UFTM	Cartilha de Orientações para Preenchimento do Documento de Formalização de Demanda	UFTM
Governança na UFTM	Roteiro Simplificado - Compras e Contratações	UFTM
Governança na UFTM	Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos	UFTM
Governança na UFTM	Resolução CONSU/UFTM nº 146, de 26 de junho de 2024	UFTM
Governança na UFTM	Plano Diretor de Logística Sustentável	UFTM
Governança na UFTM	Relatório de Acompanhamento do PLS 2021-2023	UFTM
Governança na UFTM	Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010	APF

APÊNDICE C – Produto Técnico -Tecnológico



RELATÓRIO TÉCNICO: ANÁLISE DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL DA UFTM

RELATÓRIO TÉCNICO: ANÁLISE DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL DA UFTM

Relatório técnico apresentado pela mestranda Priscila Barbosa Agata, ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Luan Augusto Alves Garcia, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo	03
Contexto	04
Público-alvo da proposta	05
Descrição da situação-problema	06
Objetivos da proposta de intervenção	08
Diagnóstico e análise	09
Proposta de intervenção	18
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	27
Referências	28
Protocolo de recebimento	31

RESUMO

O presente trabalho propõe um relatório técnico conclusivo sobre o estudo de caso realizado no âmbito da UFTM, com foco na análise da elaboração e execução do Plano de Contratações Anual (PCA). Esse plano é considerado um instrumento essencial de governança de contratações e uma ferramenta estratégica para o planejamento de compras na Administração Pública Federal.

O estudo revelou indícios de que, embora a Universidade execute e elabore o PCA, as recomendações para sua implementação, supostamente, não foram observadas. Além disso, não foram encontradas evidências de que o controle do plano esteja sendo efetivamente realizado.

O apoio da alta administração e o engajamento dos gestores são essenciais para o avanço no grau de maturidade em termos de governança em contratações e planejamento de compras. A capacitação e o treinamento de todos os envolvidos no processo são fatores igualmente indispensáveis. Além disso, é importante analisar a estrutura da instituição e estabelecer prioridades para assegurar a adoção das melhores práticas.



A governança desponta como um tema precípuo na recente atualização da legislação de licitações e contratos, incitando os entes federativos a reformular a cultura dos processos de compras (Fenili, 2018).

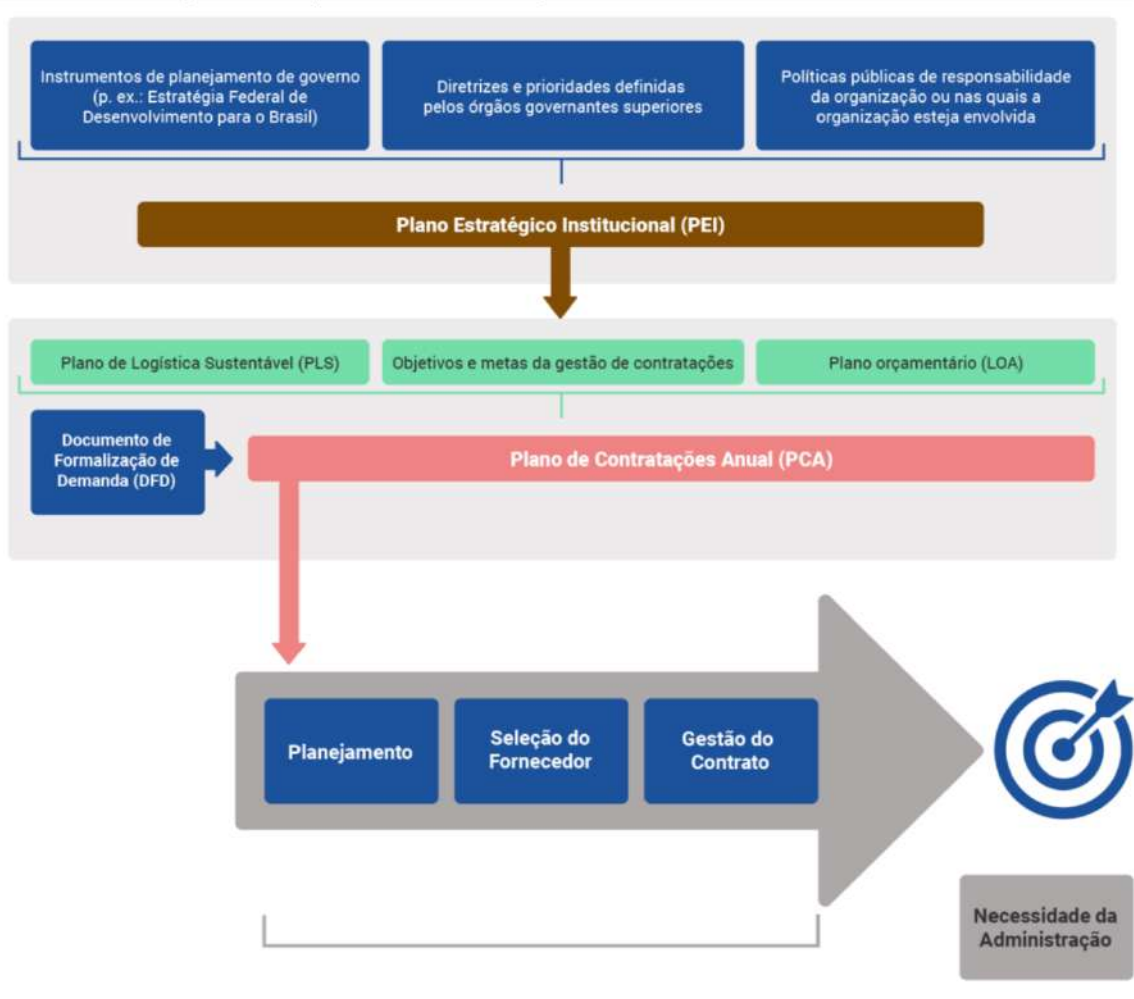
CONTEXTO

A centralização do metaprocesso de contratações da UFTM ocorre na Pró-Reitoria de Administração (PROAD). A análise da elaboração e execução do Plano de Contratações Anual (PCA) foi conduzida, essencialmente, na Divisão de Compras (DICOMP), que é responsável pela coordenação de todas as demandas da Universidade. A DICOMP está vinculada ao Departamento de Suprimentos e Patrimônio (DSP).



Metaprocesso de Contratação Pública: agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos (Brasil, 2024).

Contextualização do metaprocesso de contratação

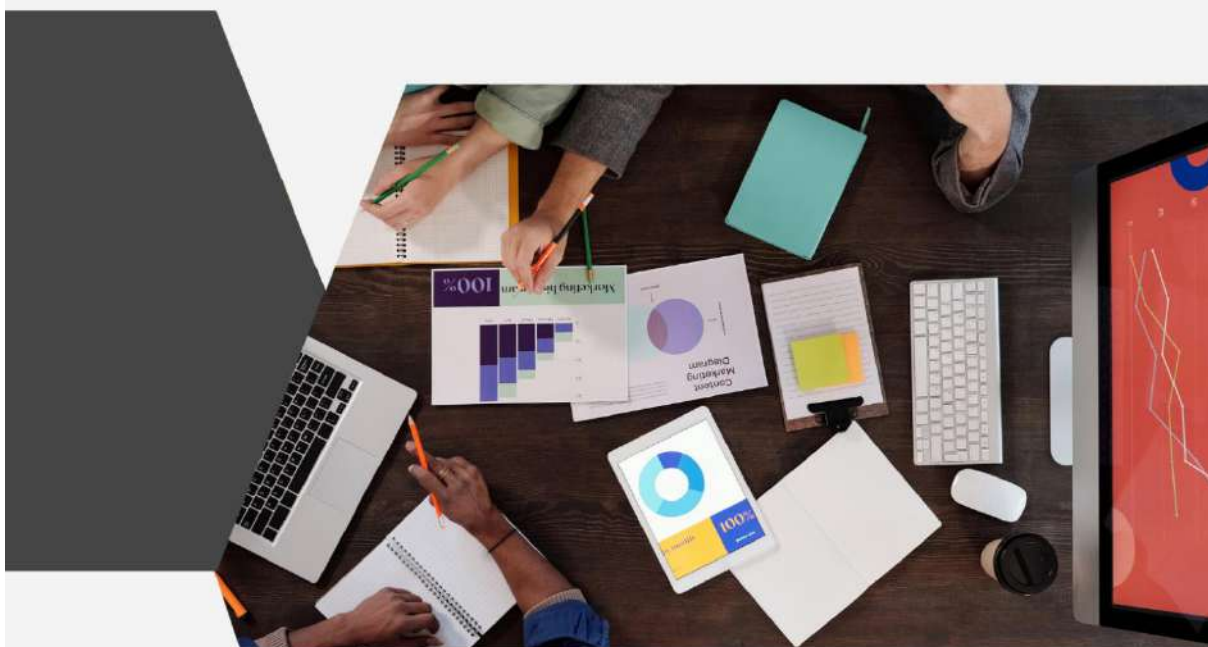


Fonte: Brasil, 2024, p. 129

PÚBLICO-ALVO

Este relatório é destinado aos gestores da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, responsáveis pela governança (alta administração) e pela gestão (diretores) de contratações.

No âmbito da estrutura interna da UFTM, estão envolvidas a Reitoria e as Pró-Reitorias, com destaque para a PROAD e a PROPLAN. Os diretores de Departamentos e Divisões envolvidos no metaproceto de contratação são responsáveis diretos pela gestão das contratações.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O Decreto nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022, regulamentou o inciso VII do caput do art. 12 da NLLC, ao deliberar acerca do Plano de Contratações Anual (PCA) e a instituição do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). Esse sistema representa uma ferramenta informatizada disponibilizada para facilitar a elaboração e acompanhamento do PCA (Brasil, 2022).

Referido decreto estabelece que o PCA é o "documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração". O PCA é considerado um dos instrumentos de governança de contratações e deve se compatibilizar com o planejamento estratégico realizado na fase preparatória do processo licitatório e com a proposta orçamentária de cada órgão (Brasil, 2022).

Na visão de Fenili (2018), a elaboração de do plano estratégico de compras é uma tarefa que deve estar harmonizada com o grau de maturidade em governança das entidades públicas e com o desenvolvimento e implementação do PCA. Ainda segundo o autor, um plano de contratações bem elaborado possui a capacidade de reduzir significativamente os riscos associados ao processo de compras. Esses riscos incluem, dentre outros, ausência de padronização, execução financeira insatisfatória, aquisições repetitivas do mesmo objeto e subutilização da força de trabalho no processo licitatório.

Ao planejar as demandas, o setor de contratações tem a capacidade de elaborar um cronograma ou calendário de compras para atendê-las, promovendo uma distribuição equilibrada ao longo do período em questão.

Esse tratamento visa reduzir a concentração de processos em determinados momentos, evitar a ocorrência de empenhos em excesso no final do exercício financeiro e prevenir a criação de situações de emergência para justificar contratações sem estudo prévio (Pestana & Cadernatori, 2023).

Para o Tribunal de Contas da União, o PCA tem se consolidado como uma significativa ferramenta de gestão, estruturando, de forma abrangente, todas as aquisições planejadas por um órgão durante um determinado período. Além de fornecer uma ampla visão das demandas, o PCA desempenha um papel fundamental na promoção da transparência no uso dos recursos públicos.

A exigência de sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos sites de cada órgão contribui significativamente para essa transparência. Essa prática informa os interessados sobre as futuras aquisições e permite à sociedade uma avaliação mais participativa dos processos de compras do setor público (Brasil, 2021b).

A despeito da elaboração e gestão do Plano de Contratações Anual, em 2021, o TCU auditou 72 órgãos públicos federais no sentido de avaliar a contribuição do PCA e do PGC, para o aprimoramento do planejamento das compras públicas. A auditoria destacou as fragilidades internas na governança em contratações de cada órgão. O resultado dessa auditoria foi registrado no Acórdão TCU n.º 1.637/2021. O documento enfatiza que o baixo grau de maturidade com relação à adoção e à prática da governança, especialmente no planejamento anual das contratações, não está contribuindo positivamente para o processo de elaboração e gestão do PCA (Brasil, 2021b).

Constatou-se que os planos desenvolvidos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Federal eram preenchidos de maneira que visava tão somente o atendimento às exigências, enquanto os órgãos auditados demonstravam pouco engajamento no processo de planejamento por meio do Plano de Contratações Anual (Brasil, 2021b).

Evidenciou-se a inexistência ou deficiência de processos de trabalho ou normativos internos que estabeleçam claramente atribuições e responsabilidades nas fases de elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA. Além disso, constatou-se a falta de priorização do planejamento das contratações por parte da alta cúpula, gestores e colaboradores dos órgãos, bem como uma cultura incipiente em relação a essa prática (Brasil, 2021b).

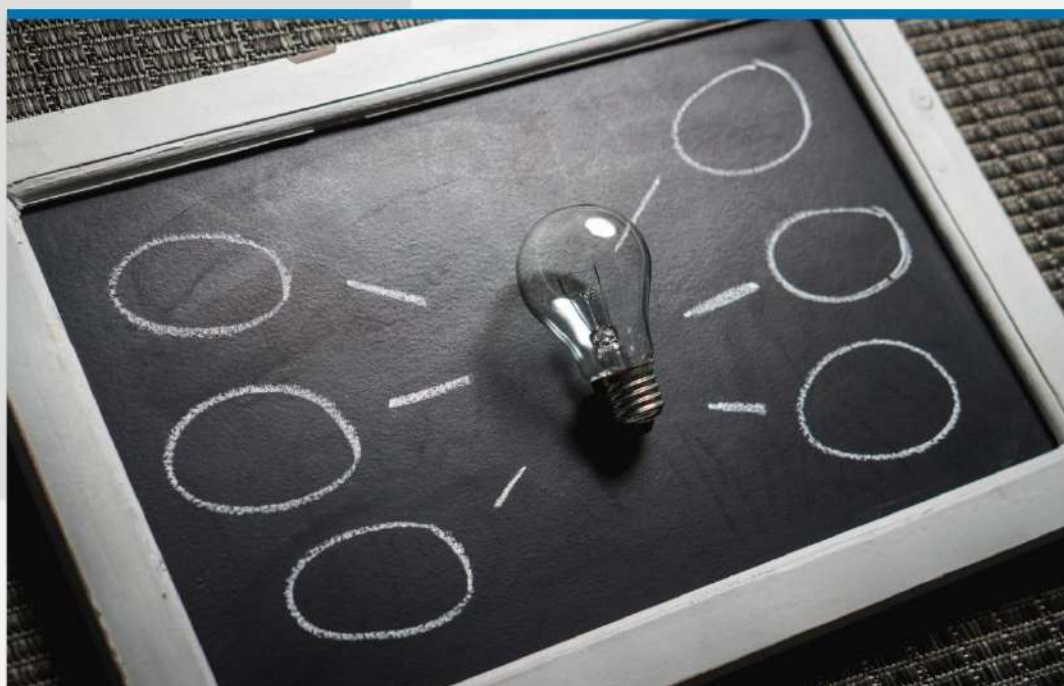
Neste cenário, como aponta o TCU, mesmo com os progressos advindos da imposição de elaboração do PCA, constata-se que o planejamento de compras ainda é realizado de maneira insatisfatória pelos órgãos. Essa abordagem inadequada tem impactado negativamente o controle e a gestão da execução, resultando em uma discrepância entre o que foi planejado e o que efetivamente foi realizado. Essa disparidade compromete a realização eficaz do propósito original de um plano de contratações anual (Brasil, 2021b).

A escolha do tema deste estudo foi determinada pela experiência da pesquisadora como servidora da Divisão de Compras da UFTM. Esta oportunidade proporcionou observações dos procedimentos operacionais da instituição e percepção de possibilidade de melhorias no processo de compras da Universidade. Vale salientar que a pesquisa vai ao encontro dos objetivos do mestrado profissional, dentre eles: “contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações públicas e disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública”, traçados no § 2º do art. 1º do Regimento Nacional do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, aprovado em 6 de outubro de 2023 (PROFIAP, 2023).

Cabe ressaltar que viabilizar um efetivo planejamento estratégico de compras e, conseqüentemente, aperfeiçoar os processos internos, são ações que aspiram promover contratações que cumpram os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência nos processos de contratações pode ser essencial para otimizar o uso dos recursos públicos. Uma abordagem mais eficaz na elaboração e execução do plano anual pode resultar em economias significativas e na maximização do impacto dos investimentos realizados, gerando benefícios a todas as partes interessadas, especialmente para a comunidade acadêmica da UFTM.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

- Analisar o processo de elaboração e execução do PCA na UFTM;
- Examinar as fases do ciclo do PCA, conforme as diretrizes estabelecidas para a gestão na esfera da Administração Pública Federal, aplicando a metodologia PDCA, com sugestão de ferramentas;
- Apresentar os resultados do estudo com sugestão de melhorias baseadas no exame proposto.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Análise do processo de elaboração e execução do PCA na UFTM

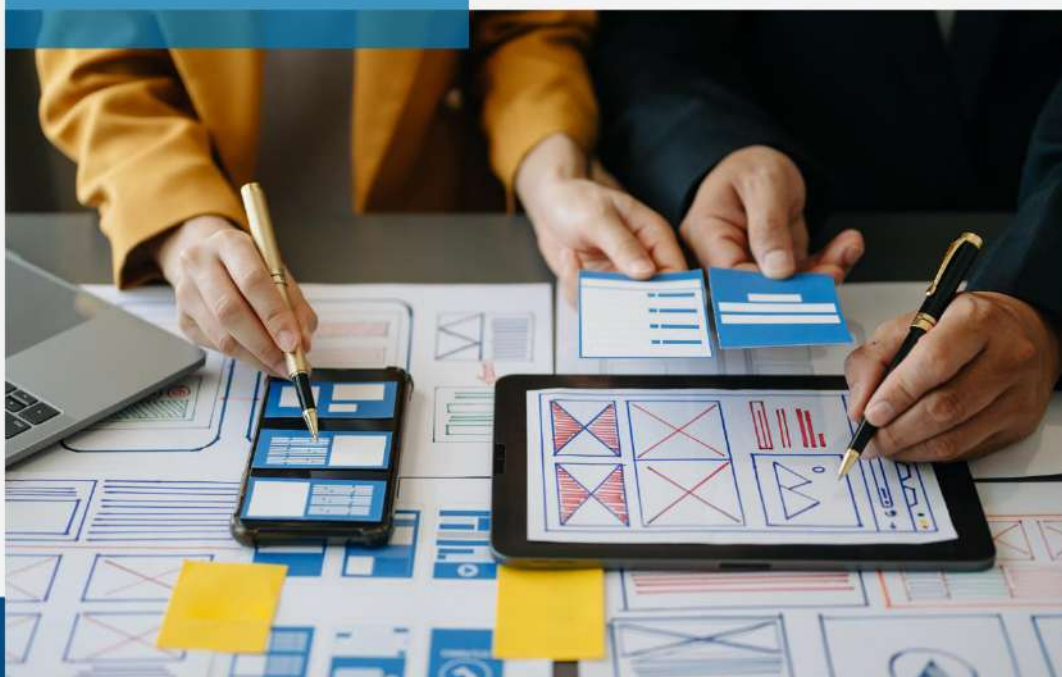
O levantamento de informações foi delimitado aos planos de 2022 e 2023, ambos já executados.

Ao investigar o PCA, buscou-se compreender a estrutura adotada e os procedimentos formais e operacionais adotados.

Um roteiro com quatro questões foi delineado para orientar a coleta de dados.

A seguir serão detalhados os procedimentos operacionais referentes ao processo.

- Quais são os procedimentos adotados para a **elaboração** do PCA?
- Quais são os procedimentos adotados para a **execução** do PCA?
- Quais são os procedimentos adotados para a **controle** do PCA?
- As **diretrizes** delineadas no Decreto 10.947/2022 são empregadas no ciclo do PCA?



- 1** No primeiro trimestre do ano, a PROAD divulga um comunicado com orientações sobre os prazos para que os solicitantes encaminhem suas demandas de aquisição para o exercício seguinte. Contudo, não há a publicação de um cronograma específico com as etapas e prazos para a elaboração do PCA;
- 2** O setor ou departamento solicitante deve realizar a requisição de material ou serviço preenchendo um formulário disponível no sistema interno da UFTM. Este formulário, denominado "Documento de Formalização de Demanda – DFD", deve ser encaminhado dentro do prazo estipulado pela PROAD. No DFD, os materiais e serviços são selecionados a partir do Catálogo de Materiais do sistema integrado da Universidade. Como esse documento dá início à instrução processual, é necessário indicar, entre outros, as justificativas para a solicitação, as quantidades e valores de referência, além do envio das respectivas pesquisas de preços;
- 3** O DFD é inicialmente encaminhado ao Conciliador de Demandas para aprovação. Caso aprovado, segue para a PROAD para uma segunda validação. Após essa etapa, o DFD é enviado ao DSP, que utiliza as solicitações para elaborar o Plano de Contratações Anual (PCA) do ano seguinte;
- 4** Posteriormente, a inclusão da maior parte dos DFDs no sistema PGC fica sob responsabilidade da DICOMP. Algumas áreas técnicas, como o Departamento de Tecnologia e Informação (DTI), também têm a responsabilidade de inserir determinados DFDs no PGC, de acordo com sua especificidades;
- 5** A DICOMP consolida as demandas para que o PCA seja aprovado pela autoridade competente. A DICOMP também é encarregada por revisar e ajustar o plano quando necessário. É importante destacar que não há divulgação de um calendário de compras para o ano subsequente, sinalizando o grau de prioridade das demandas e as datas previstas para o início e término dos processos de contratação;
- 6** Na etapa de execução do PCA, a DICOMP conduz os procedimentos, realizando a análise, o agrupamento e a priorização das demandas que foram encaminhadas ao DSP. A DICOMP, com a anuência do DSP, define as modalidades de licitação e segmenta os procedimentos da seguinte forma:
 - a) Instrução de processos licitatórios, com as demandas encaminhadas no ano anterior e no ano de execução, agrupadas por categoria;
 - b) Instrução de processos de contratação direta, de demandas encaminhadas, pelos solicitantes, via de regra, no ano de execução.
- 7** A equipe da DICOMP é responsável por conferir todos os documentos encaminhados pelos solicitantes, identificar pendências e atualizar as pesquisas de preços que estejam fora da validade, consoante estipulado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65 de 7 de julho de 2021. Essa atualização é necessária porque a maior parte das pesquisas de preços são enviadas pelo UFTMNet, no ano anterior, junto com a solicitação. Além disso, a DICOMP realiza novas pesquisas de preços para atender ao requisito mínimo de três cotações, conforme exigido pelos normativos, especialmente nos casos em que o solicitante encaminha apenas um orçamento para o item demandado. A equipe também elabora a planilha de preços estimados para compor os processos licitatórios;

- 8** Adicionalmente, a equipe da DICOMP desenvolve os Estudos Técnicos Preliminares, Mapas de Gerenciamento de Riscos e Termos de Referência para os processos nos casos em que esses documentos não são preparados pelos setores ou departamentos solicitantes. As áreas demandantes elaboram esses documentos para processos relacionados a TI, obras, serviços de mão de obra e outros serviços específicos;
- 9** A DICOMP verifica junto à Divisão de Gestão Orçamentária (DIGEOR) a disponibilidade de dotação orçamentária para cada contratação;
- 10** As contratações diretas são executadas na própria DICOMP, que certifica a validade das propostas e atesta a regularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, por meio de certidões habilitatórias. Após essa etapa, o processo é enviado para a Divisão de Gestão Orçamentária (DIGEOR), para a indicação da célula orçamentária e posterior encaminhamento ao Departamento de Finanças (DOF) para proceder com o empenho da despesa;
- 11** Os processos licitatórios são instruídos na DICOMP, contendo:
- a) Documento de Formalização de Demanda (emitido no UFTMNet);
 - b) Estudo Técnico Preliminar;
 - c) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
 - d) Pesquisas de Preços;
 - e) Termo de Referência;
 - f) Lista de Verificação.
- Todos esses documentos são reunidos para formar o processo, que é então, encaminhado ao Departamento de Licitações e Contratos (DLC);
- 12** O DLC procede com a análise do processo, conforme o documento Rotina Operacional Padrão (ROP) da Execução de Pregão Eletrônico SRP e Tradicional (UFTM, 2021), publicado no site da instituição. A Divisão de Licitação (DILIC) conduz os procedimentos licitatórios (etapa de seleção do fornecedor);
- 13** Nos casos em que o instrumento contratual é um contrato, os processos são encaminhados para a Divisão de Contratos (DICON), responsável pela etapa de gestão dos contratos. Cabe ressaltar que a DICON disponibiliza em sua página no site institucional uma série de orientações relacionadas, por exemplo, à gestão e fiscalização de contratos, à prorrogação e rescisão contratual, às garantias contratuais e ao Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR), além de fornecer materiais de apoio, como formulários, manuais e cartilhas;
- 14** Não foram encontradas evidências da existência de elaboração de relatórios de riscos referentes às prováveis não efetivações da contratação de itens constantes do PCA;
- 15** Na etapa de controle do PCA, não há divulgação de levantamentos das contratações planejadas e não realizadas, com as devidas justificativas;
- 16** Outrossim, os relatórios gerenciais de controle do PCA não são divulgados publicamente. No entanto, devido à natureza das informações, é possível que esses relatórios sejam elaborados e mantidos restritos aos gestores e à alta administração, que é responsável por tomar as medidas de correção pertinentes.

A análise dos procedimentos permite identificar alguns pontos críticos que podem ser observados pelos gestores públicos, com o objetivo de promover mudanças e melhorias nos processos. Relativamente aos apontamentos, destacam-se as seguintes considerações:

► Primeira consideração

A ausência de **divulgação do cronograma de elaboração e revisão do PCA**, para cientificar todos os envolvidos sobre os prazos a serem cumpridos. O Decreto que dispõe sobre o PCA determina os prazos para a elaboração e para a atualização do plano, facultando sua adequação com a proposta orçamentária. Fenili (2018, p. 212) pontua que “a adequação temporal entre a elaboração e vigência do plano anual de compras e contratações e o ciclo orçamentário possibilita maior racionalidade e serventia à despesa pública”.

► Segunda consideração

Em que pese o DFD ser preenchido no sistema PGC, a DICOMP concentra a inclusão de boa parte desses documentos. Conforme o art. 8º, do Decreto 10.947/2022, “para elaboração do plano de contratações anual, **o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC**” (Brasil, 2022, grifo nosso). Evidencia-se que a norma exige a participação de todos os setores requisitantes na elaboração PCA no sistema PGC, justamente para promover o envolvimento de todos os interessados no planejamento de compras.

Cabe ressaltar, a distinção entre o DFD e o documento que dá início à instrução processual da contratação, conforme indicado na nota transcrita do Manual de Licitações e Contratos do TCU (Brasil, 2024. P. 665-666):



Lei 14.133/2021, art. 72, inciso I. Embora a Lei 14.133/2021 só se reporte a “documento de formalização de demanda” (arts. 12, inciso VII, e 72, inciso I), vale mencionar a interpretação dada pelo CJF, na Portaria – CJF 232/2023. O referido normativo estabelece uma distinção entre “documento de formalização de demanda” (DFD), o qual fundamenta o Plano de Contratações Anual, e “documento de oficialização da demanda” (DOD), o qual inicia a contratação no respectivo exercício financeiro (art. 2º, incisos IV e V, da referida portaria). É a interpretação do CJF no sentido de que o DFD a que se refere o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021 não é o mesmo DFD atrelado ao Plano de Contratações Anual. Aquele estaria então mais correlacionado à definição de DOD constante da portaria do CJF.

Ademais, é recomendado instituir a figura da unidade supridora ou supridor. Todavia, a designação desta instância intermediária deve ser avaliada em questão dos custos relativos à estruturação, à capacitação e aos esforços para disseminar uma cultura de planejamento (Fenili, 2018).

Como referência, a Universidade Federal de Goiás (UFG) adotou a figura do Agente de Compras, cujas atribuições incluem auxiliar os solicitantes (professores, coordenadores, diretores, etc.) na definição do objeto a ser contratado, na elaboração e envio das requisições e na obtenção de documentos necessários, como justificativas e cotações de preço. Eles também intermedeiam a comunicação com os setores de contratação para agilizar decisões e esclarecimentos, acompanham todo o processo de contratação e, quando designados, atuam como fiscais dos contratos (UFG, 2024).

Terceira consideração

O art. 11, III, do Decreto 10.947/2022, estabelece: “elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira” (Brasil, 2022). A **elaboração e divulgação do calendário de compras** são essenciais para disseminar as informações necessárias ao cumprimento dos prazos. Permite calcular o tempo necessário para a execução das etapas do processo, considerando o prazo final. Dessa forma, os setores envolvidos conseguem organizar seus fluxos de trabalho de forma eficiente e o processo pode ser enviado aos setores de contratação com antecedência suficiente para que haja tempo hábil para ser analisado, processado e finalizado em conformidade com as demandas.

Aludida comunicação é realizada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que operacionaliza a divulgação de um calendário de compras com o cronograma de todas as etapas. O documento indica os responsáveis e as datas de início e término das atividades, sendo publicado em planilha de acesso público:

Calendário de Compras 2023 UFSC

Planejamento Institucional de Compras 2023 - site

Arquivo Editar Ver Inserir Formatar Dados Ferramentas Extensões Ajuda

100% Somente ver

A1:E1

CRONOGRAMA 1ª ETAPA

	A	B	C	D	E
1	CRONOGRAMA 1ª ETAPA				
2	Atividade	Responsável	Dias úteis	Início	Fim
3	Sugestões de itens	Unidades	5	06/02/2023	17/02/2023
4	Definição da lista de itens	Comissão	15	13/02/2023	07/03/2023
5	Inserção das demandas	Unidades	5	08/03/2023	17/03/2023
6	Geração dos processos e divisão das tarefas	DCOM	3	20/03/2023	22/03/2023
7	Execução das tarefas conforme divisão	Unidades	15	24/03/2023	17/04/2023
8	Total de dias úteis			45	
9					
10	CRONOGRAMA 2ª ETAPA				
11	Atividade	Responsável	Dias úteis	Início	Fim
12	Sugestões de itens	Unidades	5	10/04/2023	14/04/2023
13	Definição da lista de itens	Comissão	17	17/04/2023	12/05/2023

Fonte: UFSC, 2023

Além disso, o calendário de compras proporciona uma distribuição equilibrada das demandas durante o ano, evitando sobrecarga ou subutilização dos setores responsáveis pelas contratações, e prevenindo o acúmulo de empenhos no final do exercício (Fenili, 2018).

➤ Quarta consideração

Concernente às **pesquisas de preços**, a definição dos valores estimados para as contratações pretendidas deve seguir as diretrizes estabelecidas no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, na IN SEGES nº 65/2021, na IN SEGES nº 5/2017 e no Decreto nº 7.983/2013. Segundo o Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, (2024, p. 8):



Embora a lei de licitações não defina de quem é a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, **verifica-se, como boa prática administrativa, que a área demandante da contratação (requisitante)** ou área técnica, a depender, por terem mais conhecimento sobre o objeto a ser licitado e o mercado fornecedor, possuem melhores condições de avaliar a compatibilidade do orçamento com os preços de mercado.

É importante destacar que o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, ao regulamentar a atuação do agente de contratação na fase preparatória, estabelece que este deverá se ater ao acompanhamento das eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual. Assim, o agente de contratação fica desobrigado da elaboração de pesquisa de preços, entre outros documentos da fase preparatória, tais como estudos preliminares, projetos e anteprojetos, termos de referência e minutas de editais.

A jurisprudência do TCU também corrobora o entendimento acima de que a pesquisa de preços não constitui competência obrigatória dos servidores que atuam na fase externa da licitação (pregoeiros ou comissão de licitação) nem mesmo da autoridade superior competente pela homologação do certame, embora devam verificar se a pesquisa foi realizada de forma adequada, podendo ser responsabilizados solidariamente (grifo nosso).

Cabe ressaltar que, atualizar orçamentos que se encontram fora do prazo de validade ou até mesmo realizar pesquisa de preços, não apenas gera retrabalho para os servidores da área de compras, como também pode sobrecarregar equipes que, muitas vezes, já operam com falta de pessoal.

➤ Quinta consideração

Importante destacar a **ausência de regimentos internos nas Pró-Reitorias**, incluindo a PROAD. Embora no site institucional as páginas específicas de cada Pró-Reitoria contenham um link intitulado 'Regulamento Interno', esses links direcionam para uma página com uma lista de regulamentos, como por exemplo, o Regulamento Interno da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Triângulo Mineiro, da Biblioteca Central da Universidade Federal do Triângulo Mineiro e da Auditoria Interna da UFTM.

Daibert (2021), em estudo realizado no âmbito da UFTM, aponta que, devido à falta de aprovação dos regulamentos internos das pró-reitorias pelo CONSU, Normas de Organização foram criadas para garantir a aprovação da estrutura organizacional da universidade, atendendo às exigências legais do Sistema de Informações Organizacionais (SIORG), conduzido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

A autora observa, ainda, que cabe à instituição formalizar diretrizes, como políticas e normativos, que orientem e facilitem a tomada de decisões de todos, com o fim de garantir mais segurança e consistência na gestão e no cumprimento das funções de governança (Daibert, 2021). Desse modo, quando as responsabilidades de cada setor ou servidor são bem definidas, as áreas sabem exatamente quais procedimentos seguir e como devem atuar no planejamento e execução do PCA, assegurando organização e cooperação entre os envolvidos.

➤ Sexta consideração

A **ausência de mecanismos e indicadores que permitam o controle do plano** pode comprometer o acompanhamento dos prazos e das prioridades. Além disso, é imprescindível realizar o levantamento das contratações planejadas que não foram executadas, bem como o excesso de contratações não previstas inicialmente. As justificativas devem constar no relatório, conforme estabelecido no Decreto 10.947/2022.

➤ Sétima consideração

Com relação à transparência das contratações, observa-se como aspecto positivo o cumprimento das exigências de publicidade previstas na legislação. Por outro lado, seria desejável aprimorar a **disponibilidade de informações sobre o andamento das solicitações e processos**. A falta de disseminação de informações por parte de agentes ou setores pode gerar certa dependência, representando uma fragilidade para a instituição, uma vez que a tomada de decisões pode ser prejudicada por análises incompletas e pela falta de cooperação e parceria entre os setores e equipes.

Além disso, não foram encontradas evidências de que os solicitantes tenham sido devidamente informados sobre sua contribuição para o plano, suas responsabilidades em relação à efetiva solicitação dos materiais ou serviços e sobre a possibilidade de acompanhar o status da demanda de forma automática no sistema interno.

Diante de todas as considerações, cabe mencionar que o mapeamento de processos pode ser uma ferramenta útil para identificar lacunas nos procedimentos, especialmente na fase de planejamento de contratações, possibilitando melhorias na estruturação das atividades administrativas (Oliveira, 2019).

Ademais, a fim de sintetizar as ações referentes ao PCA, elaborou-se um *checklist* (Quadro 1) das etapas do ciclo do plano, incluindo as ações recomendadas e as evidências verificadas. Denota-se que na etapa de elaboração, a UFTM desempenha 7/8 das ações recomendadas, com a ressalva de que o preenchimento do DFD no sistema PGC deveria ser realizado por todos os solicitantes.

Com relação à execução, 3/5 ações são efetivadas, porém, a formalização da demanda é realizada no ano anterior.

Entre as ações recomendadas para a implementação do PCA, mas para as quais não foram encontradas evidências de adoção, destacam-se a realização de um diagnóstico situacional, a definição de unidades supridoras, a criação e divulgação de normativos, a padronização de documentos, a capacitação das áreas envolvidas, a criação de mecanismos e indicadores para controle, a formulação e divulgação de cronograma com prazos para a elaboração e revisão do PCA e a divulgação de um calendário de compras para cumprimento dos solicitantes e demais agentes envolvidos. O estabelecimento de prazos permitiria o conhecimento e acompanhamento do processo por toda a comunidade interna e externa.

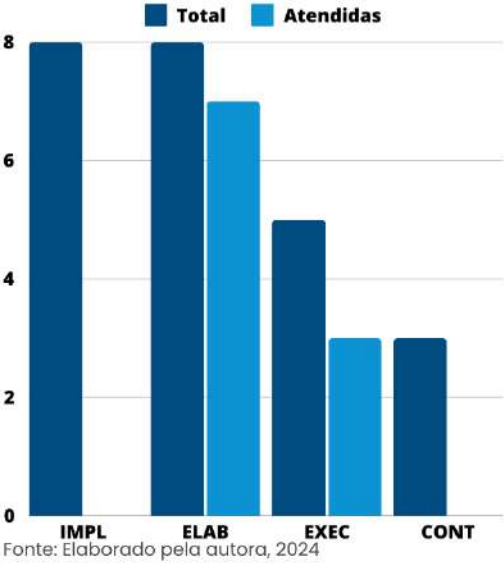
Em resumo, supostamente, não há indícios de que as ações relacionadas ao planejamento do PCA foram observadas. Ademais, não foram encontradas evidências de que a etapa de controle venha sendo realizada, como a elaboração de relatórios gerenciais de controle e a adoção de medidas corretivas com base nesses documentos.

Quadro 1 – Checklist das ações do PCA por etapas

1ª ETAPA	
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO	
AÇÃO	ADEQUAÇÃO
Realização de Diagnóstico Situacional para identificação das ações que deverão ser desenvolvidas	Evidência não encontrada
Definição dos fornecedores ou unidades fornecedoras	Evidência não encontrada
Criação de normativos, com definição de competências e responsabilidades, fixação dos ritos processuais e orientações para as áreas envolvidas	Evidência não encontrada
Divulgação dos normativos	Evidência não encontrada
Padronização de documentos	Evidência não encontrada
Capacitação das áreas envolvidas referente ao processo do Plano de Contratações Anual (PCA)	Evidência não encontrada
Criação de mecanismos e indicadores para controle	Evidência não encontrada
Formulação do cronograma com prazos para elaboração e revisão do PCA	Evidência não encontrada
2ª ETAPA	
ELABORAÇÃO ANUAL DO PLANO	
AÇÃO	ADEQUAÇÃO
Levantamento de demandas	Evidência encontrada
Análise, complementação das informações e padronização	Evidência encontrada
Preenchimento do Documento de Formalização de Demandas (DFD) no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)	Evidência encontrada (com ressalva)
Consolidação das demandas indicadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas	Evidência encontrada
Aprovação do PCA	Evidência encontrada
Revisão e eventual alteração do PCA, por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, durante o ano de sua elaboração	Evidência encontrada
Divulgação do link de acesso ao seu PCA, publicado no Portal Nacional de Contratações, no site eletrônico do órgão	Evidência encontrada
Definição do calendário de compras do ano subsequente, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.	Evidência não encontrada
3ª ETAPA	
EXECUÇÃO ANUAL DO PLANO	
AÇÃO	ADEQUAÇÃO
Formalização das demandas em processo de contratação e encaminhamento ao setor de contratações	Evidência encontrada (com ressalva)
Verificação das demandas encaminhadas e se constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução.	Evidência encontrada
Instrução dos processos de contratações	Evidência encontrada
Acompanhamento de prazos e da priorização de demandas	Evidência não encontrada
Elaboração de relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual até o término daquele exercício.	Evidência não encontrada
4ª ETAPA	
CONTROLE ANUAL DO PLANO	
AÇÃO	ADEQUAÇÃO
Levantamento das contratações planejadas e não realizadas e justificativa quanto aos motivos de sua não consecução	Evidência não encontrada
Relatórios Gerenciais de Controle	Evidência não encontrada
Adoção das medidas de correção pertinentes, conforme relatórios gerenciais	Evidência não encontrada

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2022 e Fenili, 2018

Recomendações atendidas por etapas



O PCA é um instrumento que pode alterar a forma como a organização opera, impactando o modo de tomada de decisões, a alocação de recursos e a priorização das demandas.

Fenili (2018) reflete que o PCA é capaz de transformar práticas administrativas e eliminar “arbitrariedades”, baseando-se na legislação e em princípios norteadores da administração pública. No entanto, o autor aponta que a implementação dessas mudanças enfrenta resistência devido à alteração das estruturas de poder existentes internamente, ou seja, nas “bases de dominação”. Como resultado, surgem discursos opostos, gerando um ambiente de conflito entre diferentes abordagens administrativas.

O autor relata que a implantação do PCA na Câmara dos Deputados encontrou adversidades, desde atrasos nos encaminhamentos dos processos pelos fornecedores à incapacidade do setor de contratações de lidar com as atuações dos diversos atores da instituição. Fenili afirma que, só após adquirir expertise houve um consenso entre setor de contratações e fornecedores, os quais já conseguiam, enfim, compreender os benefícios do planejamento de compras. Afirma ainda que, “sem a devida parceria entre requisitantes, fornecedores e compradores, conhecedores de suas responsabilidades ao longo do processo, um PAC perfeito não sairá do plano das ideias. No âmagô, é sempre sobre pessoas, cultura e poder” (Fenili, 2018, p. 229).

Tal reflexão reafirma a necessidade de promover mudanças, mesmo diante dos desafios que possam surgir. É por meio da experiência e da experimentação que o processo tem a possibilidade de alcançar a maturidade. Para Fenili (2018), a governança é uma prática “negentrópica”, pois traz ordem e eficiência ao processo de compras públicas, alinhando as aquisições com as necessidades e expectativas dos cidadãos. Isso resulta em uma gestão mais transparente e responsiva.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Examinar as fases do ciclo do PCA, conforme as diretrizes estabelecidas para a gestão na esfera da Administração Pública Federal, aplicando a método PDCA

A construção do PCA pode ser equiparada à gestão de um processo. Esse processo recebeu diretrizes, por meio do Decreto nº 10.947 de 2022, que devem ser observadas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Werkema (2012, p. 23), destaca que “um processo pode ser definido, de forma sucinta, como um conjunto de causas que têm como objetivo produzir um determinado efeito, o qual é denominado produto do processo”.

Ao considerarmos o PCA, um de seus principais produtos é o calendário de compras. Pestana e Cadernatori (2023) corroboram esse entendimento quando afirmam que sua implementação pode revolucionar a cultura organizacional da administração pública ao estabelecer um cronograma que os agentes públicos precisam seguir rigorosamente. Esse calendário impõe aos demandantes planejarem com antecedência e enviarem suas solicitações ao setor de contratações no tempo correto, o que, por sua vez, melhora a eficiência e a pontualidade nos processos administrativos.

A pressão para cumprir o cronograma incentiva uma mudança positiva nos hábitos de planejamento e execução dentro da organização. Desse modo, o controle de processos pode ser otimizado com o auxílio de uma metodologia de gestão reconhecida pela busca da melhoria contínua, denominada Ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act). O PDCA é uma metodologia que se baseia em um ciclo composto por quatro etapas principais: Planejar (P), Executar (D), Verificar (C) e Atuar (A).

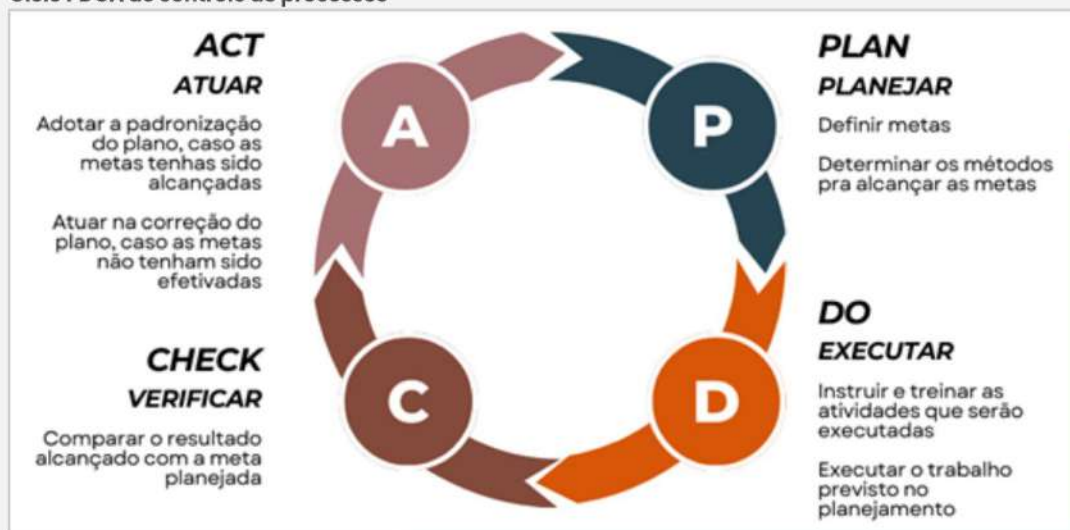
Embora inicialmente concebido para aprimorar a administração da qualidade, esse modelo tem sido aplicado de forma generalizada em diferentes áreas, inclusive na tomada de decisões administrativas (Maximiano, 2012; Werkema, 2012). Igualmente conhecida como Ciclo de Deming ou Ciclo de Stewart (Maximiano, 2012), esta metodologia percorre quatro etapas, de acordo com Werkema (2012):



- **Etapa 1 – Plan:** É o planejamento das atividades, com a definição de metas e os métodos para alcançá-las. Engloba as fases: (1) Identificação do Problema, (2) Análise do Fenômeno, (3) Análise do Processo e (4) Plano de Ação.
- **Etapa 2 – Do:** É a execução das tarefas conforme fixado no plano. O treinamento é requisito para assegurar que todos os envolvidos compreendam suas responsabilidades e tarefas.
- **Etapa 3 – Check:** É a verificação, avaliação e monitoramento. Os resultados obtidos na execução são comparados às metas estipuladas. Eventuais desvios ou problemas são identificados e suas causas analisadas.
- **Etapa 4 – Act:** Compreende as fases de padronização e conclusão. Com base na análise dos resultados, são adotadas ações de melhoria ou corretivas. Caso as metas sejam alcançadas, os processos são padronizados. Se não foram alcançadas, o plano deve ser reajustado para incluir medidas corretivas.

Frente ao desafio de implementar um plano de contratações que esteja em conformidade com as exigências legais e, especialmente, alinhado aos objetivos delineados pelo princípio do planejamento, apresenta-se, a seguir, uma proposta de etapas para construção do PCA.

Ciclo PDCA de controle de processos



Fonte: Elaborado pela autora com base em Campos, 2004, adaptado por Werkema, 2012, p. 31

➤ Implementação do PCA: PLANEJAR

É importante considerar que certas ações precedem a elaboração do PCA, sendo fundamentais para assegurar boas práticas de governança em contratações, alinhamento ao planejamento institucional do órgão e aumento da transparência. Neste estudo, tais procedimentos são integrados à fase de implementação. Inicialmente, recomenda-se realizar um diagnóstico situacional do atual processo do PCA na organização, com o objetivo de identificar ações que demandam aprimoramento (Fenili, 2018; ENAP, 2022).

Algumas ferramentas são indicadas para a realização de diagnósticos. Uma dessas ferramentas é o *Brainstorming*, utilizado para identificar questões a serem analisadas. Este método envolve reuniões de equipes para discussões abertas, com o propósito de gerar ideias de forma colaborativa (Fenili, 2018; Maximiano e Veroneze, 2022). O *Benchmarking* é outro instrumento que visa identificar as melhores práticas de gestão ao aprender com a excelência e as experiências internas e externas.

A análise externa é particularmente aplicada em instituições do mesmo

segmento, para comparar práticas e desempenhos (Maximiano, 2012; Albertin, Elias, e Aragão Jr., 2021).

Cabe destacar que certas estratégias podem contribuir para a análise dos processos. O mapeamento do processo do PCA é capaz de identificar os fatores críticos e as prioridades dos usuários internos e externos para garantir que os esforços sejam direcionados onde são mais necessários. A análise da relação custo x benefício permite avaliar a viabilidade das ações e fundamentar a tomada de decisões. Com base nessas informações, delineiam-se os objetivos, alinhando-os ao plano estratégico de compras, resultando na estruturação de um plano de ação (Oliveira, 2019).

Para a elaboração dos planos de ação, uma ferramenta muito útil é o 5W2H, que tem como finalidade auxiliar na definição da estratégia de ação, respondendo às seguintes questões: o que fazer (*What*); por que fazer (*Why*); onde fazer (*Where*); quem fará (*Who*); quando fazer (*When*); como fazer (*How*) e quanto custará fazer (*How much*) (Werkema, 2012).

Modelo de Matriz 5W2H

Matriz 5W2H							
5W					2H		Status
O quê?	Por que?	Onde?	Quem?	Quando?	Como?	Quanto custa?	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Werkema, 2012

Por seu turno, para definir as responsabilidades na equipe, uma ferramenta que pode ser empregada é a Matriz RACI (*Responsible, Accountable, Consulted e Informed*) ou organograma linear. É um recurso que retrata a distribuição de responsabilidades e autoridade pela execução das ações, dentre os ocupantes dos diferentes cargos e departamentos da estrutura (Maximiano e Veroneze, 2022).

Em outros termos, significa tornar visíveis as etapas e os responsáveis por cada tarefa dentro de um processo. Ao adotar esse instrumento, toda a equipe passa a saber exatamente o que precisa ser feito, por quem e em qual prazo. Isso facilita a garantia de que essas tarefas substanciais sejam tratadas com a devida atenção e urgência. Os papéis atribuídos pela Matriz RACI, segundo Maximiano e Veroneze (2022), são:

R – Responsável é o integrante que realiza as tarefas e entregas pessoalmente ou supervisiona sua execução.

A – Possui **autoridade** final sobre a aprovação ou veto de qualquer decisão, atividade ou resultado referente ao progresso do processo.

C – Integrante que é **consultado** para fornecer informações para o desenvolvimento do processo. É um especialista consultado antes da execução da atividade.

I – Deve ser **informado** sobre as atualizações ou resultados, mas não participa das decisões.

No decurso da etapa de implementação, é alviada a elaboração de um documento normativo contendo orientações específicas para cada órgão. A criação de normativos internos, compreendendo regulamentos e políticas em conformidade com a legislação vigente, é elementar para estabelecer diretrizes claras para o processo. Essas diretrizes devem estar estritamente alinhadas aos demais mecanismos de governança.

O normativo formaliza o processo de elaboração, aprovação e acompanhamento do PCA, além de definir métodos para priorização e consolidação das contratações, especificando as áreas responsáveis por essas atribuições, incluindo a unidade supridora (Brasil, 2021c).

Na interpretação de Fenili (2018), é propício definir a unidade supridora ou supridor, para atuar como instância intermediária entre o solicitante e o setor de compras, realizando o controle dos materiais e serviços relacionados às suas atividades. Isso contribui para centralizar e padronizar as demandas.

Em consonância com o entendimento sobre a regulamentação do PCA no âmbito da instituição, a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos divulgou, entre suas diretivas, a relevância de estabelecer normativos internos em conformidade com o Decreto nº 10.947/2022, os quais definem os procedimentos necessários para a elaboração e execução dos Planos. As recomendações para regulamentação interna incluem:

- a) Definição de Atribuições e Prazos:** Estabelecer claramente as responsabilidades e prazos para cada etapa do processo de elaboração, aprovação e execução do PCA, assim como para a elaboração e acompanhamento do calendário de contratações;
- b) Medidas para Não Conformidade:** Prever ações corretivas a serem tomadas quando os prazos estabelecidos no calendário de contratações não forem cumpridos pelos responsáveis;
- c) Plano de Comunicação Interno:** Implementar um plano de comunicação que inclua ações de divulgação sobre o PCA, sua relevância e suas fases internas, como o envio de mensagens de alerta para os responsáveis sobre os prazos estabelecidos no calendário de compras (Brasil, ca. 2024b).

Ao encontro desta recomendação está a perspectiva apresentada por Leonez (2022), sobre a importância da elaboração de um plano de comunicação para divulgação abrangente do normativo, dos procedimentos e dos prazos estabelecidos. Para aumentar a efetividade do PCA e aprimorar o planejamento de compras, é recomendável avaliar a pertinência da designação de um colegiado composto por representantes de diferentes setores da organização. Tal colegiado auxiliaria a alta administração na tomada de decisões e na aprovação do plano, garantindo uma abordagem mais integrada e colaborativa (Brasil, 2021c).

Ressalta-se ainda, a importância da padronização de documentos por meio de modelos que facilitem a compreensão e execução das tarefas, e a definição do cronograma com prazos para a elaboração e revisão do PCA, em conformidade com o Decreto nº 10.947 de 2022 (Brasil, 2022).

Oliveira (2023) analisa que, atenção especial deve ser dispensada ao estabelecer as prioridades no procedimento das diversas ações do plano. Para isso, pode-se utilizar a metodologia GUT, que avalia a gravidade, urgência e tendência de cada fator, ajudando a identificar as questões mais críticas e focar naquelas que requerem ação imediata.

➤ **Gravidade** refere-se ao impacto que um problema pode causar se não for resolvido. Envolve a essência ou o objetivo da organização. Avalia a extensão do dano ou prejuízo que podem ocorrer advindas de determinada situação;

➤ **Urgência** relaciona-se ao tempo necessário para intervir antes que o problema se intensifique. Decorre do tempo de que se vale para resolver a situação;

➤ **Tendência** é a probabilidade de desenvolvimento da situação, ou seja, de o problema ficar mais grave ou urgente com o tempo, exigindo uma intervenção antecipada (Oliveira, 2023).

Adicionalmente, conduzir uma abrangente capacitação das áreas envolvidas, visa assegurar o entendimento e, especialmente, o comprometimento de todos os participantes no processo. Essa iniciativa vislumbra dotar os servidores com os conhecimentos e habilidades essenciais para a execução eficaz das funções relacionadas ao PCA (Fenili, 2018, Leonez, 2021a). Ademais, possibilita que permaneçam atualizados frente às constantes alterações na legislação sobre contratações, como também em relação às tecnologias e novos métodos de trabalho.

Para concluir a etapa de implementação, é recomendável o estabelecimento de sistema de monitoramento e indicadores de desempenho, permitindo a avaliação do progresso e eficácia do PCA ao longo do tempo (Brasil, 2021c). O monitoramento do desempenho pode ser realizado por meio de relatórios de controle da gestão, fornecendo informações precisas para que a governança interna possa aprovar medidas corretivas.

A fim de monitorar efetivamente a função de contratações, é aconselhável estabelecer rotinas de coleta e análise de dados, definir formatos e frequências dos relatórios, cuja elaboração deve ser adequadamente atribuída aos seus responsáveis. O feedback dos stakeholders pode ser um recurso útil no levantamento dos dados coletados, de tal modo que tem capacidade de revelar oportunidades de melhoria, corrigir desvios de metas e reconhecer bons desempenhos (Brasil, 2023).

Os órgãos de controle disponibilizam o Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, destinado a auxiliar na construção de evidências. Este guia fornece métodos e recursos que facilitam a apresentação dos resultados obtidos, tornando os indicadores de desempenho visualmente claros e compreensíveis (Bahia, 2021; Brasil, 2023). Os indicadores são convenientes para medir vários aspectos, entre eles a eficiência e eficácia dos processos e a gestão das contratações (Brasil, 2023).

Elaboração do PCA: EXECUTAR

Após a consecução das ações para aprimorar a implementação, o processo do PCA está apto para ser desenvolvido. O plano será elaborado para execução no ano seguinte. A princípio, os setores requisitantes devem empreender o levantamento das demandas e preencher o Documento de Formalização de Demanda (DFD), encaminhando-o, se necessário, à área técnica para análise, complementação de informações e padronização (Brasil, 2022). O DFD “não deve ser confundido com o documento inicial para formalização ou oficialização da demanda quando da instrução processual para a efetivação da contratação” (ENAP, 2022, p. 43).

O DFD é considerado o “documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação” (Brasil, 2022). Esse documento deve indicar, pelo menos, “o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo Federal” (Brasil, 2022). O DFD deve conter informações como “descrição sucinta do objeto, indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto e estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado” (Brasil, 2022, art. 8º).

No PNCP, há uma orientação para a formação do preço estimado preliminar imprescindível para preencher o DFD no sistema PGC, possibilitando maior flexibilidade e dispensando a obrigatoriedade de seguir as regras estabelecidas no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. A título de exemplo, podem ser utilizadas as seguintes fontes: “histórico de preços praticados em contratações do órgão ou da entidade, preços de contratações públicas similares realizadas por outros órgãos e entidades da Administração e preços de mercado vigentes” (Brasil, ca. 2024).

Após o encerramento do prazo estipulado para formalização das informações no PGC, o setor de contratações deve consolidar as demandas recebidas, buscando agregar documentos de mesma natureza para racionalizar os esforços e economizar recursos. Além disso, deve ajustar e unificar o PCA e elaborar um calendário de contratação, priorizando as demandas de acordo com sua urgência e considerando a disponibilidade financeira e orçamentária, bem como a data prevista para o início do processo de contratação (Brasil, 2022).

Com a consolidação realizada, o PCA será encaminhado para aprovação da autoridade competente. Dentro do prazo estabelecido pela legislação, o órgão poderá revisar seu plano de contratações, incorporando, excluindo ou redimensionando itens conforme necessário.

Concluídas as fases de aprovação, revisão e alteração, os órgãos disponibilizarão em seus sítios eletrônicos, no prazo de quinze dias, o link de acesso ao seu PCA divulgado no PNCP (Brasil, 2022).

➤ Execução do PCA: EXECUTAR e VERIFICAR

Na terceira etapa, haverá o acompanhamento do plano, com o início da execução da instrução processual. As demandas serão formalizadas em processos de contratação, que deverão conter documentos, tais como estudos preliminares, gerenciamento de riscos, termos de referência e pesquisas de preços. Os processos serão encaminhados ao setor de contratações com a antecedência necessária para o cumprimento da data estipulada no cronograma de compras (Brasil, 2022). Assim, esse setor deve verificar se as demandas encaminhadas estão incluídas no PCA antes de sua execução. Caso não estejam, elas devem motivar uma revisão do plano, contanto que sobrevenha justificativa técnica autorizada pela autoridade competente. O setor de contratações também assumirá a responsabilidade pela execução dos processos, selecionando as modalidades de aquisição apropriadas e monitorando prazos (Brasil, 2022).

O monitoramento contínuo e sistemático é indispensável para identificar problemas e implementar melhorias. Exemplos práticos incluem o controle do cronograma do PCA e a execução do orçamento, com intervenções necessárias para evitar a devolução de recursos e garantir compras bem planejadas. Além do mais, o acompanhamento tem o potencial de evitar as contratações de última hora ou as adesões a atas de registro de preços sem o planejamento adequado. Essas informações são imperiosas para retroalimentar o planejamento, garantindo que ele esteja alinhado com a realidade e demandas da organização (Brasil, 2023).

Determinante ressaltar que, a partir do mês de julho do ano em que o PCA está em execução, os setores de contratações devem elaborar relatórios de riscos, conforme diretrizes da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Esses relatórios devem abordar a possibilidade de não concretização das compras planejadas até o final do exercício. Com uma frequência mínima bimestral, os relatórios devem ser apresentados nos meses de julho, setembro e novembro, e encaminhados à autoridade competente para adoção das medidas corretivas necessárias (Brasil, 2022).

A Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 1, de 10 de maio 2016, a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, define risco como uma “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade” (Brasil, 2016, art. 2º, XIII). O processo de gestão de risco se resume em cinco etapas principais (Figura 3). Após identificar, avaliar e propor medidas para tratar os riscos, é indicado que a instituição implemente e monitore as ações previstas.



Fonte: Elaborado pela autora. adaptado de Brasil, ca. 2024b

Linha do tempo com elaboração do relatório de gestão de riscos



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Brasil, ca. 2024b

A elaboração do documento “Relatório de Gestão de Riscos do Plano de Contratações Anual” deve observar a estrutura e o conteúdo indicados pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia:

Tópico 1 - Introdução - Na qual a autoridade responsável pelas contratações relata o contexto da execução do planejamento de compras e da gestão de riscos na instituição, além de informar eventuais alterações no PCA e suas razões. Também deve ser apontada se é a primeira versão do relatório ou as subsequentes e o percentual comparativo de contratações planejadas e efetivadas, evidenciado aquelas de maior impacto.

Tópico 2 - Gestão de Riscos do Plano de Contratações Anual - Apresentação de um Mapa de Riscos para as demandas previstas que não foram concluídas até 1º de julho, preenchendo as informações conforme o quadro de referência. O mapa deve seguir o modelo indicado pela Secretaria, contendo quadro de referência com as informações de cada demanda que ainda não foi concluída.

Tópico 3 - Considerações Finais - Exposição das informações de gestão mais significativas, como o andamento do plano e o acompanhamento dos riscos. O responsável pelo setor de contratações deve assinar o relatório e encaminhá-lo à autoridade competente para medidas corretivas.

Desta forma, durante a execução do plano, é primordial coletar e registrar dados e informações para viabilizar o monitoramento contínuo do processo e a mensuração precisa dos resultados (Brasil, ca. 2024b).

➤ Controle do PCA: VERIFICAR e ATUAR

A quarta e última etapa do processo, dedicada ao controle, ocorre ao término do ano de execução do PCA e engloba o levantamento das contratações planejadas e não realizadas, acompanhado de justificativas quanto aos motivos de não terem sido concretizadas e, se ainda forem necessárias, devem ser incluídas no plano de contratações do ano seguinte (Brasil, 2022). A análise criteriosa desse cenário permite identificar causas potenciais, como falhas no planejamento e no controle, erros nas especificações dos itens e falta de padronização nos procedimentos operacionais, entre outros. Com base nos relatórios gerenciais elaborados, medidas corretivas podem ser implementadas para aprimorar o processo de compras públicas.

Para analisar e comparar os resultados com o planejado na implementação, são indicadas algumas ferramentas estatísticas. Um exemplo é a comparação de Gráficos de Pareto antes e depois da implementação das ações de melhoria. Essa comparação permite priorizar e avaliar a efetividade das ações, demonstrando claramente o impacto das atividades e o grau de alcance das metas estabelecidas no plano. Paralelamente, a Folha de Verificação é utilizada para coletar informações que permitam verificar a conformidade com os padrões estabelecidos. Na última etapa do Ciclo PDCA, a padronização serve para estabelecer procedimentos operacionais padrão ou revisar ações, visando aprimorar o desempenho (Werkema, 2012).

Por fim, apresenta-se um quadro sistematizado que delinea as etapas para a construção do PCA, estruturado de acordo com as fases do ciclo PDCA. Cada etapa é detalhada com sugestões de ações específicas e a indicação dos responsáveis por sua execução.

Quadro 2 – Etapas do PCA com sugestão de ações e responsáveis

1ª ETAPA		
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
Plan	Realização de Diagnóstico Situacional para identificação das ações que deverão ser desenvolvidas	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Definição dos fornecedores ou unidades supridoras	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Criação de normativos, com definição de competências e responsabilidades, fixação dos ritos processuais e orientações para as áreas envolvidas	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Divulgação dos normativos	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Padronização de documentos	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Capacitação das áreas envolvidas referente ao processo do Plano de Contratações Anual (PCA)	Alta Administração Setores de Contratação Setor de Gestão de Pessoas
Plan	Criação de mecanismos e indicadores para controle	Alta Administração Setores de Contratação
Plan	Formulação do cronograma com prazos para elaboração e revisão do PCA	Setor de Contratação
2ª ETAPA		
ELABORAÇÃO ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
Do	Levantamento de demandas	Setores Requisitantes Unidades Supridoras
Do	Análise, complementação das informações e padronização	Setores Técnicos
Do	Preenchimento do Documento de Formalização de Demandas (DFD) no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)	Setores Requisitantes
Do	Consolidação das demandas indicadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas	Setor de Contratações
Do	Aprovação do PCA	Alta Administração
Do	Revisão e eventual alteração do PCA, por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, durante o ano de sua elaboração	Setor de Contratações
Do	Divulgação do link de acesso ao seu PCA, publicado no Portal Nacional de Contratações, no site eletrônico do órgão	Setor de Contratações
Do	Definição do calendário de compras do ano subsequente, por grau de prioridade da demanda, com data estimada para o início e fim do processo de contratação	Setor de Contratações
3ª ETAPA		
EXECUÇÃO ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
Do	Formalização das demandas em processo de contratação e encaminhamento ao setor de contratações	Setores Requisitantes
Do	Verificação das demandas encaminhadas e se constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução	Setor de Contratações
Do	Instrução dos processos de contratações	Setor de Contratações
Check	Acompanhamento de prazos e da priorização de demandas	Setor de Contratações
Check	Elaboração de relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual até o término daquele exercício.	Setor de Contratações
4ª ETAPA		
CONTROLE ANUAL DO PLANO		
PDCA	AÇÃO	RESPONSÁVEIS
Check	Levantamento das contratações planejadas e não realizadas e justificação quanto aos motivos de sua não consecução	Setor de Contratações
Check	Relatórios Gerenciais de Controle	Setor de Contratações
Act	Adoção das medidas de correção pertinentes, conforme relatórios gerenciais	Alta Administração

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2022 e Fenili, 2018

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Priscila Barbosa Agata

Mestranda PROFIAP UFTM
Contato: agatapriscila0812@gmail.com

Luan Augusto Alves Garcia

Docente PROFIAP UFTM
Contato: luangarciaatpc@yahoo.com.br

Elaboração: Setembro de 2024



REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Marcos Ronaldo; ELIAS, Sérgio José Barbosa; ARAGÃO JÚNIOR, Dmontier Pinheiro. **Benchmarking para um desempenho superior**: manual, teoria, prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021. 224 p. E-book.

Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555201635/>. Acesso em: 26 maio 2024.

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**.

Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. 43 p. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 89, p. 14, 10 maio 2016.

Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-](https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/@download/file)

[informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/@download/file](https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/@download/file). Acesso: 28 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES /ME Nº 65, de 7 de julho de 2021**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a

realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 12 jun. 2024.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 18, p. 1, 25 jan. 2022. Disponível em:

<https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.947-de-25-de-janeiro-de-2022-376059032>. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União.

Acórdão 1637/2021 – Plenário. Relatório de Auditoria (RA). Processo 037.397/2020-6.

Relator Augusto Sherman. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A1637%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União.

Levantamento de governança. **Matrizes de auditoria para governança e gestão das contratações**. Brasília, DF: TCU, 2021c.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União.

Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Normas e Sistemas de Logísticas. **Pesquisa de preços**. Versão 1.0. Brasília, DF: DELOG: SEGES: MGI, 2024. 41 p. (Caderno de logística). Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Orientações sobre o relatório de gestão de riscos do Plano de Contratações Anual – PCA**. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, ca. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/37-orientacoes-sobre-o-relatorio-de-gestao-de-riscos-do-plano-de-contratacoes-anual-2013-pca-1>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Orientação sobre a edição de normativo interno fixando o processo de trabalho para elaboração e execução dos PCA's**. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, ca. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/39-orientacao-sobre-a-edicao-de-normativo-interno-fixando-o-processo-de-trabalho-para-elaboracao-e-execucao-dos-pca2019s/39-orientacao-sobre-a-edicao-de-normativo-interno-fixando-o-processo-de-trabalho-para-elaboracao-e-execucao-dos-pca2019s>. Acesso em: 18 maio 2024.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia**. Belo Horizonte: INDG, 2004.

DAIBERT, Adriana Maria Freire. **Análise da governança sob a ótica dos gestores em uma Instituição Federal de Ensino Superior segundo as diretrizes do Tribunal de Contas da União**: um estudo na UFTM. 2021. 209 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) -- Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/32626/1/AnaliseGovernacaOtica.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à aplicação do plano de contratação anual**. Brasília, DF: ENAP, 2022.

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

LEONEZ, Angelina. **A Lei nº 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual**. [S.l.]: Portal L&C Licitações e Contrato, 2021a. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224817/A%20Lei%20n%C2%BA%2014.133_21%20e%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Planejamento%20das%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20Anual.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 set. 2023.

LEONEZ, Angelina. **O Plano Anual de Contratações e os desafios na sua operacionalização**. [S.l.]: Portal L&C Licitações e Contrato, 2021b. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br>. Acesso em: 16 set. 2023.

LEONEZ, Angelina. Planejamento de Contratações Anual: Impactos, Desafios e Importância. **Campo de Públicas**: Conexões e Experiências, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 41-48, 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/18c636de-3307-4303-a5e7-19f373971b0e/full>. Acesso em: 28 jan. 2024.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522475872/>. Acesso em: 26 maio 2024.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; VERONEZE, Fernando. **Gestão de Projetos**: preditiva, ágil e estratégica. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771721/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração de processos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597021301/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774777/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. Sumário executivo. Brasília, DF: OCDE: Ministério da Economia, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2024.

PESTANA, Anna Clara Leite; CADEMARTORI, Luiz Henrique. Plano de Contratações Anual: boas práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das contratações públicas. **Revista da Advocacia Pública** Federal, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 177-204, 2023. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/183/158>. Acesso em: 28 jan. 2024.

PROFIAP. Mestrado Profissional em Administração Pública. **Curso: estrutura curricular, Normas acadêmicas e Regimento**. Brasília, DF: ANDIFES, 2023. Disponível em: <https://profiap.org.br/sobre/#regimentos-curso>. Acesso em: 28 abr. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Diretoria de compras. **Atribuições dos agentes de compras**. Goiânia, GO: UFG, 2024. Disponível em: <https://dcom.ufg.br/p/29499-atribuicoes-dos-agentes-de-compras>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Pró-Reitoria de Administração. Departamento de Compras. **Calendário de compras, 2023**. Florianópolis, SC: UFSC, 2023. Disponível em: <https://compras.ufsc.br/calendario-de-compras-2023-etapas-encerradas>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Administração. Estrutura. Departamento de Licitações e Contratos. Divisão de Contratos. **Orientações e material de apoio**. Uberaba, MG: UFTM, 2021a. Disponível em: <https://www.uftm.edu.br/proad/estrutura/dlc/dicon/orientacoes-e-material-de-apoio>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Pró-Reitoria de Planejamento. Regulamentação e Normatização. **Regulamentos**. Uberaba, MG: UFTM, 2024. Disponível em: <https://www.uftm.edu.br/proplan/regulamentacao-e-normatizacao/regulamentos>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. Rotina Operacional Padrão. **Execução de Pregão Eletrônico SRP e Tradicional**. Uberaba, MG: UFTM, 2021b. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGfsSkFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREDkl2ZlIMa25YaKlsNOIFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTIFCRXRIUy9jRk4dDRSU3JtSlk0WUUhCUXhXdl4VlpXbFJhNitTNlZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVYlBvbmcF5VmcVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRHQ0pjbENrb2VUY2I3elEvRHZWYTVj&ssecret=uftm>. Acesso em: 26 jul. 2024.

WERKEMA, Cristina. **Métodos PDCA e Deming e suas ferramentas analíticas**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595154537/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico



Ministério da Educação
Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Coordenação do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional

OFÍCIO Nº 104/2024/CPROFIAP/ICTE/UFTM

Uberaba, 17 de outubro de 2024.

À Reitoria
À Pró-Reitoria de Administração
À Pró-Reitoria de Planejamento
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Assunto: **Relatório Técnico Conclusivo.**

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **"Análise da Elaboração e Execução do Plano de Contratações Anual da UFTM"**, derivado da dissertação de mestrado "Implementação do Plano de Contratações Anual e demais instrumentos de Governança: o planejamento de compras na Universidade Federal do Triângulo", de autoria de Priscila Barbosa Agata, sob a orientação do prof. Dr. Luan Augusto Alves Garcia.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), cuja instituição associada é a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é apresentar percepções técnicas e propor ações para melhorias nos processos de planejamento de contratações.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço sec.profiap@uftm.edu.br ou telefone (34) 3700-6664.

Favor acusar o recebimento.

OFÍCIO 104 (1366516) | SEI 23085.011738/2024-91 / pg. 1

PRISCILA BARBOSA AGATA
Discente do PROFIAP

PRISCILA BARBOSA AGATA
CPF: 043.703.029-04 E-mail: priscila@uftm.edu.br
Assinatura eletrônica / Imagem de perfil

PROF. DR. LUAN AUGUSTO ALVES GARCIA
Docente do PROFIAP/UFTM



Documento assinado eletronicamente por **Luan Augusto Alves Garcia, Usuário Externo**, em 18/10/2024, às 08:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.541 de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Interministerial nº 215, de 18 de julho de 2024](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1366516** e o código CRC **78C62634**.



R. Conde de Pinho, nº 155, - Bairro Abadi, Uberaba/MG, CEP 38025-200
Telefone: (34) 3700-6664 E-mail: sec.profiap@uftm.edu.br

Referência: Processo nº 23085.011738/2024-91

SEI nº 1366516

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico



Priscila Agata <agataprisila0812@gmail.com>

Disponibilização de Relatório Técnico Conclusivo - Pesquisa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Priscila Agata <agataprisila0812@gmail.com>

18 de outubro de 2024 às 11:52

Para: reitoria@uftm.edu.br

Cc: proad@uftm.edu.br, proplan@uftm.edu.br, Luan Augusto Alves Garcia <luangarciaatpc@yahoo.com.br>

Prezados(as), bom dia.

Encaminha-se o "Relatório Técnico: Análise da Elaboração e Execução do Plano de Contratações Anual da UFTM", por meio do OFÍCIO No 104/2024/CPROFIAP/ICTE/UFTM (documentos anexos), como resultado da dissertação intitulada "Implementação do Plano de Contratações Anual e demais instrumentos de Governança: o planejamento de compras na Universidade Federal do Triângulo Mineiro", desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada à Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

O documento refere-se ao produto técnico-tecnológico apresentado sob a forma de um relatório técnico conclusivo e seu propósito é apresentar percepções técnicas e propor ações para melhorias nos processos de planejamento de contratações.

Solicita-se, gentilmente, confirmar o recebimento do presente produto.

Atenciosamente,

Priscila Barbosa Agata
Discente do PROFIAP/UFTM

Prof. Dr. Luan Augusto Alves Garcia
Docente do PROFIAP/UFTM

2 anexos

 Produto Técnico Tecnológico - PCA.pdf
10933K Oficio_PTT_-__.pdf
82K

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico



Priscila Agata <agataprisila0812@gmail.com>

Disponibilização de Relatório Técnico Conclusivo - Pesquisa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Reitoria UFTM <reitoria@uftm.edu.br>

18 de outubro de 2024 às 15:57

Para: Pró-Reitoria de Administração UFTM <proad@uftm.edu.br>

Cc: Priscila Agata <agataprisila0812@gmail.com>, proplan@uftm.edu.br, Luan Augusto Alves Garcia <luangarcia1pe@yahoo.com.br>

Prezados, boa tarde!

Confirmamos o recebimento do produto.

Considerando que as Pró-Reitorias interessadas já estão em cópia, agradecemos pelo envio.

Atenciosamente,

Larissa de Sousa Silveira Garcia

Assessora de Gabinete

Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)

Avenida Frei Paulino, 30, 3º Andar, Prédio da Reitoria

CEP: 38025-180 - Abadia - Uberaba, MG/Brasil

(34) 3700-6005

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Discente: Priscila Barbosa Agata, Mestranda

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Contato: agatapriscila0812@gmail.com

Outubro de 2024



APÊNDICE D – Formulário de cadastro do Produto Técnico -Tecnológico

CADASTRO PTT PLATAFORMA SUCUPIRA

1 – Tipo de Produção	
Técnica	
2 – Subtipo de Produção	
Serviços Técnicos	
3 – Natureza	
Relatório Técnico	
4 – Duração do desenvolvimento do produto técnico (em meses)	
4 meses	
5 – Número de páginas	
32 páginas	
6 – Disponibilidade do documento (PTT). (Marcar apenas uma opção)	
☐	Restrita
☒	Irrestrita
7 – Instituição financiadora	
Essa pesquisa foi autofinanciada pelo pesquisador, realizada fora do horário de trabalho e envolveu custos de energia elétrica, material para impressão e aquisição de livro, em torno de R\$250,00.	
8 – Cidade que realizou o produto técnico	
Belo Horizonte, MG.	
9 – País	
Brasil	
10 – Qual a forma de divulgação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
☒	Meio digital – disponibilização do texto em um repositório ou site de acesso público, via internet.
☐	Vários – disponibilização em uma combinação de, pelo menos, duas modalidades.
11 – Idioma no qual foi redigido o texto original para divulgação	
Português	
12– Título do seu PTT em inglês (Todas as iniciais de palavras em maiúsculas, exceto as conjunções)	
Análise da Elaboração e Execução do Plano de Contratações Anual da UFTM	
13 – Número do DOI (se houver)	
Não se aplica.	
14 – URL do DOI (se houver)	
Não se aplica.	
15 –Subtipos – produtos técnicos/tecnológicos. (Marcar apenas uma opção)	
☒	Relatório técnico conclusivo – Relatório técnico conclusivo per se
☐	Relatório técnico conclusivo – Processo de gestão elaborado
☐	Relatório técnico conclusivo – Pesquisa de mercado elaborada
☐	Relatório técnico conclusivo – Simulações, cenarização e jogos aplicados
☐	Relatório técnico conclusivo – Valoração de tecnologia elaborado
☐	Relatório técnico conclusivo – Modelo de negócio inovador elaborado

	Relatório técnico conclusivo – Ferramenta gerencial elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Pareceres e/ou notas técnicas sobre vigência, aplicação ou interpretação de normas elaboradas
	Manual/Protocolo – Protocolo tecnológico experimental/aplicação ou adequação tecnológica
	Manual/Protocolo – Manual de operação técnica elaborado
16– Finalidade do seu PTT	
Ex: Organizar em um documento uma proposta com sugestões de ações práticas para o aperfeiçoamento da elaboração e execução do Plano de Contratações Anual da UFTM	
17 – Qual o nível de impacto do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Impacto consiste na <u>transformação causada pelo produto técnico/tecnológico no ambiente (organização, comunidade, localidade, etc.)</u> ao qual se destina.	
X	Alto
	Médio
	Baixo
18 – Qual o tipo de demanda do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
X	Espontânea (Identificou o problema e desenvolveu a pesquisa e o PTT)
	Por concorrência (Venceu a concorrência)
	Contratada (Solicitação da instituição, sendo ou não remunerado)
19 – Qual o impacto do objetivo do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Experimental
X	Solução de um problema previamente identificado
	Sem um foco de aplicação previamente definido
20 – Qual a área impactada pelo seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
X	Econômica
	Saúde
	Ensino
	Social
	Cultural
	Ambiental
	Científica
	Aprendizagem
21 – Qual o tipo de impacto do seu PTT neste momento?	
X	Potencial (Quando ainda não foi implementado/adotado pela instituição)
	Real (Quando já foi implementado/ adotado pela instituição)
22 – Descreva o tipo de impacto do seu PTT (255 caracteres com espaço)	
Proposição de melhorias no planejamento de contratações públicas, destacando instrumentos de governança. Impactos incluem maior eficiência organizacional, transparência, e fortalecimento de políticas públicas, com aprimoramento da alocação de recursos.	
23 – Seu PTT é passível de replicabilidade?	
X	SIM (Quando o PTT apresenta características encontradas em outras instituições, podendo ser replicado e/ou a metodologia está descrita de forma clara, podendo ser utilizada facilmente por outro pesquisador).
	NÃO (Quando o PTT apresenta características tão específicas, que não permite ser realizado por outro pesquisador, em outra instituição e/ou a metodologia é complexa e sua descrição no texto não é suficiente para que outro pesquisador replique a pesquisa.

24 – Qual a abrangência territorial do seu PTT? Marque a maior abrangência de acordo com a possibilidade de utilização do seu PTT. (Marcar apenas uma opção)	
	Local (Só pode ser aplicado/utilizado na instituição estudada e em outras na mesma localidade).
	Regional (Pode ser aplicado/utilizado em instituições semelhantes em nível regional dentro do estado).
X	Nacional (Pode ser aplicado/utilizado em qualquer instituição semelhante, em todo o território nacional).
	Internacional (Pode ser aplicado/utilizado por qualquer instituição semelhante em outros países).
25 – Qual o grau de complexidade do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Complexidade é o grau de interação dos atores, relações e conhecimentos necessários à elaboração e ao desenvolvimento de produtos técnico-tecnológicos.	
	Alta (Quando o PTT contemplou a associação de diferentes novos conhecimentos e atores/empresas para a solução de problemas).
	Média (Quando o PTT contemplou a alteração/adaptação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes para a solução de problemas).
X	Baixa (Quando o PTT utilizou a combinação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes ou não).
26 – Qual o grau de inovação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Intensidade do conhecimento inédito na criação e desenvolvimento do produto.	
	Alto teor inovativo – Inovação radical, mudança de paradigma.
	Médio teor inovativo – Inovação incremental, com a modificação de conhecimentos pré-estabelecidos.
X	Baixo teor inovativo – Inovação adaptativa, com a utilização de conhecimento pré-existente.
	Sem inovação aparente – Quando o PTT é uma replicação de outro trabalho já existente, desenvolvido para instituições diferentes, usando a mesma metodologia, tecnologia e autores.
27 – Qual o setor da sociedade beneficiado por seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
	Indústria da transformação
	Água, esgoto, atividade de gestão de resíduos e descontaminação
	Construção
	Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas
	Transporte, armazenagem e correio
	Alojamento e alimentação
	Informação e comunicação
	Atividades imobiliárias
	Atividades profissionais, científicas e técnicas
	Atividades administrativas e serviços complementares
X	Administração pública, Defesa e seguridade social
	Educação
	Saúde humana e serviços sociais
	Artes, cultura, esporte e recreação
	Outras atividades de serviços
	Serviços domésticos
	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais

	Indústrias extrativas
	Elettricidade e gás
28 – Há declaração de vínculo do seu PTT com o PDI da instituição na qual foi desenvolvido?	
	SIM
X	NÃO
29 – Houve fomento para o desenvolvimento do seu PTT?	
	Financiamento
	Cooperação
X	Não houve
30 – Há registro de propriedade intelectual do seu PTT?	
	SIM
X	NÃO
31 – Qual o estágio atual da tecnologia do seu PTT?	
	Piloto ou protótipo
X	Finalizado ou implantado (o PTT pode estar finalizado enquanto proposta, foi realizado diagnóstico de uma situação e apresenta sugestões para a solução de problemas).
	Em teste
32– Há transferência de tecnologia ou conhecimento no seu PTT?	
X	SIM (recomendações de melhorias de processos/políticas públicas que serão analisadas e acatadas total ou parcialmente por servidores da instituição pública).
	NÃO
33 – URL do seu PTT (colocar o link que o PTT pode ser encontrado)	
Não se aplica.	
34 – Observação – utilize até 255 caracteres para descrever algo que destaca o seu PTT e que não foi contemplado nos itens anteriores.	
O presente PTT constitui-se no primeiro estudo a analisar o planejamento de compras da UFTM, revelando desafios e oportunidades.	
35– Seu PTT está alinhado com qual eixo temático?	
	Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade
	Práticas de Gestão Sustentáveis
	Políticas Públicas: Formulação e Gestão
X	Transformação e Inovação Organizacional