



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

ANA CARLA NUNES

**Nível de Governança Pública Organizacional e de Gestão de Contratações Públicas:
Análise em um Tribunal Superior.**

Brasília - DF

2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

ANA CARLA NUNES

**Nível de Governança Pública Organizacional e de Gestão de Contratações Públicas:
Análise em um Tribunal Superior.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Profa. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Brasília - DF

2024

NN972Ca NUNES, ANA CARLA
Nível de Governança Pública Organizacional e de Gestão de
Contratações Públicas Análise em um Tribunal Superior / ANA
CARLA NUNES; orientador Mayla Cristina Costa Maroni
Saraiva. -- Brasília, 2024.
40 p.

Monografia (Especialização - Curso de Especialização em
Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público)
-- Universidade de Brasília, 2024.

1. Governança. 2. Governança pública organizacional. 3.
Contratações públicas. 4. Boas práticas. 5. Indicadores. I.
Costa Maroni Saraiva, Mayla Cristina , orient. II. Título.

ANA CARLA NUNES

**Nível de Governança Pública Organizacional e de Gestão de Contratações Públicas:
Análise em um Tribunal Superior.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 28/06/2024.

Profa. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Orientadora

Profa. Msc. Leidisangela Santos da Silva
Professora - Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu único e suficiente Salvador, aos meus filhos Eduardo Benício e Samuel Arthur por terem compreendido minhas ausências, ao meu esposo por ter cuidado de tudo para me dedicar a este momento, às minhas irmãs que torcem muito por mim, à Profa. Dra. Fernanda Alves Andrade Guarido por ter iniciado o processo de orientação deste trabalho, à minha orientadora e coordenadora do curso Profa. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva, aos competentes professores de cada disciplina, à instituição que me permitiu fazer a pesquisa, ao meu tutor Albertino Pereira da Glória por todo auxílio e presteza, aos meus colegas de curso, especialmente aos do grupo de mensagens.

*“A educação é a arma mais poderosa que
você pode usar para mudar o mundo.”*
Nelson Mandela

RESUMO

Boas práticas de governança pública organizacional permitem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas, contribuindo, entre outras coisas, para a entrega de benefícios para os cidadãos. Assim, com base no atual Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do Tribunal de Contas da União (RBG) e no Índice ESG (*Environmental, Social and Governance - iESGo 2024*) do TCU, avaliaram-se as práticas de governança pública organizacional e de gestão de contratações adotadas por um Tribunal Superior, e contextualizaram-se estes termos por meio de referencial teórico e prático. O método de pesquisa utilizado para elaboração do artigo foi de natureza descritiva, quantitativa e qualitativa, e documental. A análise dos dados foi realizada com a extração de respostas da instituição ao levantamento *iESGo - 2024*. O objetivo é verificar se as práticas adotadas pelo Tribunal estão alinhadas com as boas práticas recomendadas pelo TCU e avaliar o alcance dos benefícios esperados conforme os padrões estabelecidos. A pesquisa conclui que o termo “governança pública” possui uma ampla e variada abordagem conceitual e que há consenso na literatura de que a boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento das instituições que compõem o Brasil. Para fortalecer a governança organizacional na instituição estudada, conclui-se que é necessário investir em iniciativas de desenvolvimento de liderança, refinar as estratégias de controle e continuar aprimorando as práticas de contratação.

Palavras-chave: Governança; Governança pública organizacional; Contratações públicas; Boas práticas; Indicadores; Tribunal Superior

ABSTRACT

Good practices in public organizational governance enhance the performance of public agencies and entities, contributing, among other things, to the delivery of benefits to citizens. Thus, based on the current Basic Framework of Public Organizational Governance of the Federal Court of Accounts (RBG) and the ESG Index (Environmental, Social, and Governance - iESGo 2024), the practices of public organizational governance and procurement management adopted by a Superior Court were evaluated, and these terms were contextualized through theoretical and practical references. The research method used for the article was descriptive, quantitative, qualitative, and documentary. Data collection was carried out by tabulating the institution's responses to the iESGo - 2024 survey. The objective is to verify whether the practices adopted by the Court align with the best practices recommended by the TCU and to assess the extent of the expected benefits according to the established standards. The research concludes that the term "public governance" has a broad and varied conceptual approach and that there is a consensus in the literature that good governance is essential to optimize the development of institutions that make up Brazil. To strengthen organizational governance in the studied institution, it is concluded that it is necessary to invest in leadership development initiatives, refine control strategies, and continue improving procurement practices.

Palavras-chave: Governance, Public organizational governance, Public procurement, Best practices, Indicators, Superior Court.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1. Governança e Governança Pública Organizacional	13
2.2. Governança no Referencial Básico de Governança Pública do TCU (RBG)	14
2.3. Contratação Pública e Gestão de Contratações Públicas	17
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
4. RESULTADOS E ANÁLISES	20
4.1. Análise Quantitativa de Resultados	21
4.2. Análise Qualitativa de Resultados	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

1. INTRODUÇÃO

A governança pública organizacional é um tema central na administração moderna, especialmente no contexto brasileiro, onde a busca por eficiência, transparência e responsabilidade é constante. Assim, este artigo visa explorar, as diretrizes, os princípios e práticas da governança pública organizacional e de gestão de contratações públicas, destacando como esses elementos podem melhorar a gestão e os resultados das instituições públicas. A análise é baseada em referenciais teóricos e práticos, com um foco particular no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (RBG), que oferece diretrizes, princípios e prescreve padrões para a implementação de uma boa governança nas organizações públicas. A importância de entender e aplicar esses conceitos é fundamental para promoção de serviços públicos que sejam eficazes e para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira racional e em benefício da sociedade.

Para Rosenau (2000), “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Ibid., p. 15-16). Nota-se que essa consideração caracteriza a governança como meio e processo capazes de produzirem resultados eficazes e que ela tem a ver ao mesmo tempo com meios e processos quanto com resultados.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel importante nesse contexto, promovendo a profissionalização e a implementação de boas práticas de governança. Dessa forma, o Índice ESG (*Environmental, Social and Governance - iESGo - 2024*) do TCU se mostra uma ferramenta que serve de inspiração para a obtenção de resultados alinhados aos princípios da governança corporativa, à transformação digital e à inovação na administração pública, conforme preconizado pela Lei 14.129/2021.

Desse modo, com a finalização deste estudo, espera-se levantar o nível de governança e de gestão das contratações do Tribunal Superior em voga e verificar de que forma elas se alinham às boas práticas do TCU, utilizando-se o Índice ESG (*Environmental, Social, and Governance - iESGo 2024*). E, de forma específica, pretende-se conceituar a governança e a gestão das contratações públicas; compreender as práticas de governança organizacional e de gestão de contratações em um Tribunal Superior; identificar as boas práticas de governança e gestão das contratações públicas introduzidas pelo Referencial Básico de Governança Pública do TCU e, de acordo com o *iESGo 2024*, analisar como as práticas de governança e gestão

das contratações da Organização em estudo se alinham às boas práticas recomendadas pelo TCU e se essas práticas são suficientes para alcançar os benefícios apontados no RBG com a adoção desses padrões. Para isso, o método de pesquisa empregado será de natureza descritiva, quantitativa, qualitativa e documental. Conforme estabelecido por Gil (2007), pesquisas descritivas são frequentemente escolhidas por pesquisadores afetados com a aplicação prática, pois permitem uma análise minuciosa dos fenômenos observados.

A justificativa teórica deste estudo reside na necessidade de aprofundar o entendimento sobre a governança pública organizacional e sua aplicação efetiva na gestão de contratações públicas no Brasil. A governança pública não se limita apenas ao contexto formal de administração governamental, mas abrange também os mecanismos informais que influenciam as decisões e resultados das instituições públicas. Ao explorar as diretrizes estabelecidas pelo Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (RBG), este estudo visa contribuir para a construção de um arcabouço conceitual robusto que oriente a implementação de práticas de governança mais eficazes e transparentes. A análise das práticas de gestão de contratações públicas se torna crucial neste contexto, pois essas atividades representam uma parcela significativa dos gastos públicos e são frequentemente alvo de escrutínio público e auditoria.

Do ponto de vista prático, o estudo se justifica pela necessidade de avaliar como as instituições públicas podem melhorar seus processos de contratação, tornando-os mais eficientes, transparentes e alinhados com os princípios de governança organizacional. A implementação de boas práticas de governança não apenas promove a responsabilidade na gestão de recursos públicos, mas também fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. A utilização do Índice *ESG* (*Environmental, Social and Governance*) do Tribunal de Contas da União como uma métrica de avaliação adiciona uma dimensão contemporânea ao estudo, incorporando critérios de sustentabilidade e responsabilidade social à análise da governança pública.

Assim, este trabalho visa não apenas contribuir para o avanço teórico sobre governança pública, mas também fornecer *insights* práticos que possam orientar políticas e práticas de gestão mais eficientes e responsáveis no setor público brasileiro. Logo, a fim de consolidar a pesquisa, o presente artigo está segmentado em cinco seções. Após a introdução, mostrar-se-á o referencial teórico. Em seguida, os procedimentos metodológicos e a análise dos resultados e, por último, as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Governança e Governança Pública Organizacional

Governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto Governança pública corporativa ou organizacional refere-se aos meios e processos utilizados para alcançar resultados eficazes na gestão de entidades públicas, uma extensão dos princípios de governança corporativa do setor privado adaptados ao contexto público (Robichau, 2011; Bhatta, 2003). Este conceito abrange a administração formal das agências governamentais e também os mecanismos informais que moldam comportamentos e decisões dentro dessas organizações (Rosenau, 2000). Assim, é possível perceber que a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e as correspondentes execuções, como instrumento gerador de eficiência administrativa para o alcance dos resultados alinhados. Em decorrência disso, a Nova Administração Pública tem impulsionado reformas administrativas que buscam aumentar a transparência e a eficácia na gestão pública, transformando gestores públicos em prestadores de serviços e cidadãos em clientes, alinhados aos princípios de governança como integridade, transparência e sustentabilidade (IBGC, 2023).

Bevir e Rhodes (2001) destacam que a governança no setor público refere-se às mudanças que visam aumentar a eficiência, utilizando técnicas de gerenciamento modernas, reduzindo o tamanho do Estado, cortando funcionários e desburocratizando processos. Essas mudanças são parte integrante da Nova Administração Pública e buscam adaptar teorias de mercado ao setor público para melhorar a prestação de serviços e otimizar recursos. E, de forma antagônica, a anarquia, que é o termo usado para indicar falta de governança ou a desgovernança, aponta a falta de estrutura, de ordenação e a tendência para que os atores da organização sigam caminhos próprios e distintos, sem levar em conta princípios, normas, regras e procedimentos comuns e os *stakeholders*.

O conceito de governança pública também se associa à implementação de práticas de gestão que promovam a eficiência e a responsabilidade fiscal, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 19/1998 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) fortalece o princípio da transparência ao garantir o direito de acesso às informações públicas, complementando as estratégias de governança para promover uma gestão mais aberta e responsável. O Decreto nº 9.203/2017 e a Resolução nº 347/2020 do Conselho Nacional de Justiça exemplificam iniciativas que estabelecem diretrizes para a implementação de sistemas de governança e gestão eficientes no setor público, enquanto a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) reforça a

importância da governança nas contratações públicas. Além das legislações correlatas, existem o sistema de freios e contrapesos; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) que tem como base a excelência gerencial e a promoção da cultura da inovação; as estruturas de controle interno e externo instituídos na CF de 1988 e os Códigos de Ética dos Servidores Públicos, entre outros.

Diante desses marcos regulatórios e práticas de gestão, a governança pública não apenas busca atender aos requisitos legais, mas também visa fortalecer a administração pública como um agente eficiente e responsável na prestação de serviços à sociedade. A evolução contínua do conceito de governança pública reflete-se na busca por uma gestão pública mais transparente, eficaz e orientada para resultados que atendam aos interesses coletivos e promovam o desenvolvimento sustentável.

2.2. Governança no Referencial Básico de Governança Pública do TCU (RBG)

De modo similar, o TCU destaca que a boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização. Nesse sentido, os órgãos de controle (tanto externo como interno) possuem papéis importantes de fomentadores da governança pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação aos seus próprios procedimentos.

E o Referencial Básico de Governança do TCU (2020), aplicável a órgãos e entidades da administração pública, foi instituído como forma de promover a melhoria da governança pública, trazendo atributos que permitem identificar a presença ou ausência de Governança Pública Organizacional. Por isso, o periódico teve como propósito a conceituação de governança pública com derivação na governança corporativa, o que não se confunde com governança de políticas públicas, embora sejam relacionadas e interdependentes: Governança Pública Organizacional “é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.” (Brasil, 2020, p. 15)

Ele também apregoa que a mera adoção burocrática de práticas, sem foco nos resultados, não conduz à boa governança e nem condiz com ela. Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade (Brasil, 2020).

Assim, os interesses e resultados almejados pelos *stakeholders* na administração pública podem provocar divergências e que devem ser alinhadas por ações e procedimentos que aproximem seus interesses, melhorem o desempenho e o resultado da organização, reduzam os conflitos e tragam segurança para a sociedade. E, para garantir o atendimento aos interesses do principal, há de se instituir um Sistema de Governança. Isso requer estruturas administrativas (instâncias de governança), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas e documentos), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Ademais, pode-se extrair do RBG os princípios, as diretrizes, os níveis de análise que fomentam uma boa governança pelos órgãos e entidades da administração pública e práticas de governança, porém, o TCU é categórico ao afirmar que não tem intenção de que o periódico sirva como fórmula prescritiva aos órgãos públicos. E, dessa forma, traz a recomendação que cada organização observe a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados, e implemente as práticas de governança com formato e nível de complexidade adequados para o alcance daqueles e tratamento destes, de acordo com a sua realidade, evitando a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios (Brasil, 2020).

Funcionando como valores interdependentes, os princípios elencados no RBG servem de guia para criar ambiente favorável à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, são eles: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória. E, além disso, ele identifica que a boa governança, que é um direito do cidadão, pode ser alcançada na administração pública por meio das seguintes diretrizes (Brasil, 2020, p. 48):

- Definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que eles sejam desempenhados de forma efetiva;
- Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
- Promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programas de integridade;
- Desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da

informação;

- Apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades;
- Estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos; e objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
- Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
- Considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
- Implementar boas práticas de transparência; e prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
- Apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos, além da promoção da simplificação administrativa e modernização da gestão pública.

Em que pese o TCU não ter intenção de criar fórmula prescritiva para a busca da boa governança, há introdução de práticas no RBG ligadas a cada mecanismo de governança, com a finalidade de que os resultados pretendidos sejam alcançados, com associação de itens de controle. Assim, a figura seguinte sintetiza a interação entre mecanismos e suas respectivas práticas de governança.

Figura 1

Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Assim, com a observância de cada contexto organizacional e das diretrizes ora apresentadas, há recomendação da Corte de Contas para que as organizações públicas implementem as práticas apresentadas, de forma personalizada, de acordo com seus resultados pretendidos e riscos enfrentados e de modo que os objetivos traçados pela alta administração, em prol do interesse público, sejam alcançados.

Além de fundamentar cada mecanismo de governança e suas respectivas práticas, o RBG lista 55 (cinquenta e cinco) potenciais benefícios em relação à adoção das práticas extensivamente apresentadas, entre eles estão (Brasil, 2020, p. 190):

- Alocação mais eficaz e eficiente dos recursos organizacionais para o alcance dos resultados desejados com redução de controle desnecessário e excessivo;
- Conquistar e manter boa imagem e credibilidade da organização perante as partes interessadas;
- Garantia de que a liderança tenha bom desempenho e atende aos critérios e perfis vinculados às necessidades e objetivos da organização;
- Identificação tempestiva de vulnerabilidades nos processos de governança, gestão de riscos e controles da organização;
- Maior capacidade de manter o perfil de risco dentro dos limites de capacidade de risco da organização;
- Maior facilidade de reconhecer o bom desempenho da liderança, com base em evidências com maior motivação dos gestores e dos colaboradores, que passam a entender como suas atividades contribuem para os resultados organizacionais;
- Melhor articulação entre formulação e implementação da estratégia e alinhamento entre metas e objetivos organizacionais e a consequente melhoria da capacidade de alcance de resultados (entrega de valor);
- Mudança da postura reativa da organização para a proativa, com consequentes redução de custos e impacto positivo na moral dos gestores e colaboradores.

2.3. Contratação Pública e Gestão de Contratações Públicas

Outrossim, evidenciou-se que os termos governança e gestão são diferentes e complementares. Aquela está ligada à qualidade do processo decisório e sua efetividade, esta, por sua vez, preocupa-se com a qualidade da implementação daquela com eficácia e eficiência. Dessa forma, a governança tem função direcionadora, enquanto a gestão tem função realizadora.

E, assim, há necessidade de a governança aprovar e apoiar as políticas e estratégias das funções de gestão de modo a assegurar que tais instrumentos reflitam as diretrizes estabelecidas e suportem os objetivos organizacionais, e monitore o desempenho dessas funções (Brasil, 2020).

Nesse sentido, o TCU desenvolveu um modelo de autoavaliação que abrange práticas de governança e práticas de funções de gestão consideradas críticas e que são comuns às organizações públicas e importantes para viabilizar o valor público. São elas: Gestão de Pessoas; Gestão da Tecnologia e da Segurança da Informação; Gestão de Contratações e Gestão Orçamentária.

Portanto, como o foco do presente trabalho está nas práticas de governança pública organizacional e nas práticas de gestão de contratações, vale trazer a definição de Área de gestão de contratações ou Área de contratações, conforme o RBG: “unidade ou conjunto de unidades organizacionais responsáveis pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações destinadas à realização das contratações no âmbito da organização” (Brasil, 2020).

Nessa área, realizam-se processos para aquisições públicas e que têm três fases: 1. Planejamento da contratação, que recebe como insumo uma necessidade de negócio, e gera como saída um edital completo, incluindo o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) para a contratação; 2. Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato; e 3. Gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação (BRASIL, 2020).

Dessa forma, o RBG traz sete práticas de gestão das contratações como sendo as que possuem ampla fundamentação na literatura, que são relevantes para o bom desempenho da gestão e que são comuns à maioria das organizações: promover a integridade na área de contratações; desenvolver a capacidade da área de contratações; realizar planejamento das contratações; estabelecer processos de trabalho de contratações; gerir riscos em contratações; contratar e gerir com base em desempenho; e realizar contratações sustentáveis.

Logo, no desenvolvimento do presente artigo, o Referencial e seus apêndices, e o levantamento do *IESGo 2024 (Índice ESG - Environmental, Social and Governance)* foram utilizados como apoio para chegar ao nível de governança do Tribunal Superior pesquisado; identificar as boas práticas de governança adotadas no órgão e se elas são suficientes para trazerem os benefícios apontados no RBG; além da avaliação das práticas de Gestão, especificamente, das Contratações e apresentação de possíveis lacunas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo iniciou-se com pesquisa bibliográfica para construção da base teórica do artigo, envolvendo trabalhos relacionados e pertinentes ao tema, conforme recomendado por Marconi e Lakatos (2003). Posteriormente, realizou-se a pesquisa documental e a coleta de dados *ex-pos facto*, a fim de formar base qualitativa robusta para realização de análises.

O método de pesquisa utilizado para a elaboração do artigo foi de natureza descritiva, quantitativa e qualitativa, e documental. Conforme definido por Gil (2007), as pesquisas descritivas são frequentemente utilizadas por pesquisadores preocupados com a atuação prática, pois permitem uma análise detalhada dos fenômenos observados.

A coleta e levantamento de dados foram realizados por meio de análise documental e das atividades realizadas *in loco*, com auxílio do levantamento *iESGo 2024 - Índice ESG (Environmental, Social and Governance)* do Tribunal de Contas da União - TCU. Este índice visa avaliar o nível de adesão das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados ao TCU em relação às práticas ESG, que abrangem governança e gestão, além de práticas de sustentabilidade ambiental e social.

Conforme destacado por Malhotra (2006), grande parte dos programas de análise possibilita a importação de planilhas eletrônicas e, dessa forma, a organização das informações coletadas ocorreu com o auxílio de planilhas eletrônicas do Microsoft Excel. A coleta de dados foi realizada por meio de um questionário eletrônico de autoavaliação enviado à instituição pelo TCU, fundamentado no Acórdão 1205/2023-TCU-Plenário. O questionário abordou temas como governança organizacional pública, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e segurança da informação, gestão de contratações, gestão orçamentária e financeira, sustentabilidade ambiental e social.

Como o foco deste artigo é a governança pública organizacional e a gestão das contratações do Tribunal Superior em questão, realizou-se um recorte do levantamento e fez-se a tabulação das informações coletadas para análise dos resultados. Na compilação das respostas ao levantamento *iESGo - 2024*, confeccionou-se uma tabela com quatro colunas. Na primeira coluna, inseriu-se o item do levantamento a ser avaliado, ou seja, as boas práticas; na segunda, colocou-se o nível de implementação, que poderia variar entre cinco respostas; na terceira, foram postas as características da organização em relação àquele item do levantamento; e, na última, fixaram-se observações adicionais. Na análise quantitativa, foram confeccionados gráficos de barras com o objetivo de identificar padrões, tendências e relações, testar hipóteses e produzir resultados.

Os itens do levantamento foram categorizados em relação à governança pública organizacional, especificamente sobre as práticas relacionadas a cada mecanismo de Liderança, Estratégia e Controle, além da gestão das contratações públicas. No total, foram levantados 53 itens, sendo 10 referentes à gestão das contratações.

As respostas para a definição do nível de implementação das boas práticas apresentadas variaram entre: “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo”, “adota em menor parte”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”. Para explicitar melhor o grau de adoção das boas práticas, o levantamento também trouxe opções a serem marcadas que caracterizam a instituição, possibilitando a escolha de uma ou mais opções que melhor descrevessem a organização naquele ponto.

As observações apresentadas na última coluna foram adicionadas para destacar lacunas observadas no momento da consolidação das informações. Após a tabulação, os resultados foram analisados tendo como base o Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU (RBG). Com as informações compiladas, houve o confronto das práticas de governança pública organizacional e gestão das contratações da instituição estudada com as boas práticas recomendadas pelo TCU, além da verificação do alcance dos benefícios esperados descritos no RBG, em função dos padrões adotados.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

A revisão teórica dos conceitos de Governança Pública e Gestão de Contratações Públicas possibilitou a constatação de que é consenso entre os autores que a boa governança é fundamental para melhorar o desenvolvimento organizacional e alcançar o interesse público. Quanto ao Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (RBG), identificaram-se pilares capazes de promover ações que atendam às demandas organizacionais de maneira eficiente e em conformidade com o interesse público. Assim, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; a gestão e as estruturas públicas eficientes são pontos que passam por todas as fundamentações expostas.

A compreensão das práticas de governança pública organizacional e de gestão das contratações de um Tribunal Superior e a identificação das boas práticas inseridos no RBG, com o auxílio do levantamento do Índice *ESG (Environmental, Social and Governance - iESGo 2024)*, possibilitaram a análise do alinhamento entre aquelas e estas e, ainda, a identificação se os pontos já alinhados são suficientes para o alcance dos benefícios esperados

pelo TCU com a adesão às boas práticas introduzidas pelo RBG.

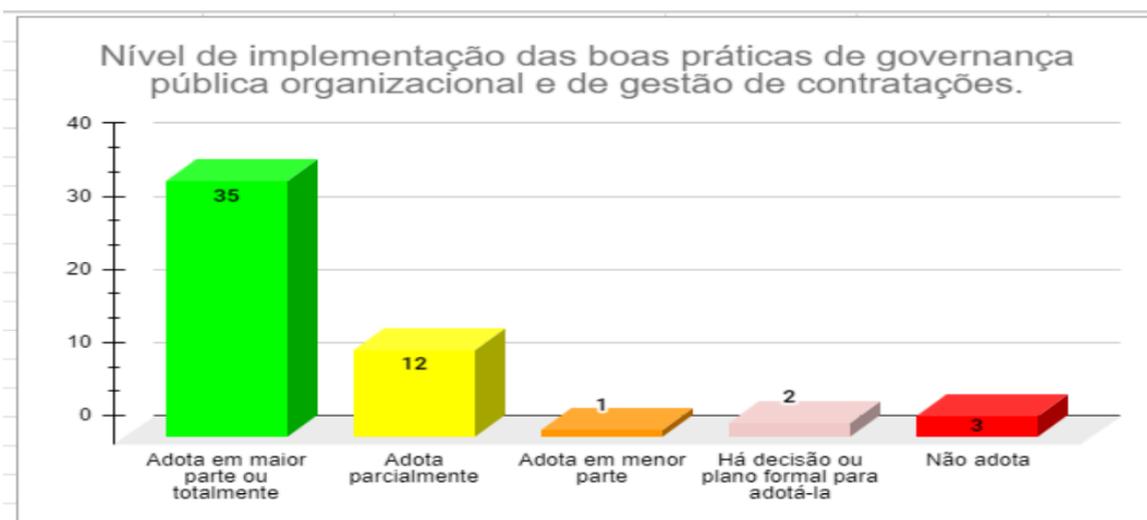
Dessa forma, tendo como pressuposto que a simples implementação burocrática de práticas, sem atenção aos resultados, não leva à boa governança e não está alinhada com seus princípios, e levando-se em conta as informações compiladas da pesquisa, passa-se à análise dos resultados (Brasil, 2020).

4.1. Análise Quantitativa de Resultados

Com o objetivo de tornar a avaliação dos resultados robusta, houve a confecção de dois gráficos. Um gráfico expõe o nível de implementação das boas práticas de governança pública organizacional e de gestão das contratações de forma geral e o outro faz uma comparação do total dos indicadores levantados com o nível de implementação daquelas, separados por mecanismos. Nesse sentido, a estrutura a seguir expõe o levantamento dos níveis de implementação das boas práticas de governança pública organizacional e de gestão de contratações.

Gráfico 1

Nível de implementação das boas práticas de governança pública organizacional e de gestão de contratações



Fonte: produzido pela autora

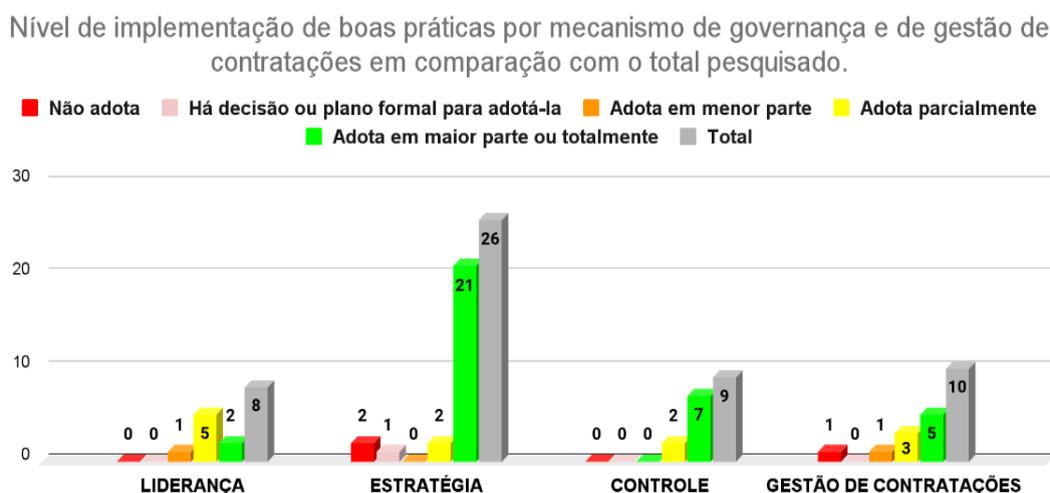
Do gráfico apresentado, analisaram-se as boas práticas, levando em conta os níveis de implementação delas com base em 53 indicadores. Destes, 35 ou mais de 66% das práticas introduzidas pelo RBG são cumpridas em maior parte ou totalmente e mais de 22% são

adotadas parcialmente. Dessa forma, considera-se que, numericamente, as boas práticas que estão em menores níveis de implementação são ínfimas.

De forma complementar e mais específica, o próximo desenho expõe uma comparação do total pesquisado com os níveis de implementação das boas práticas, segmentados por mecanismos de governança e de gestão de contratações.

Gráfico 2

Nível de implementação de boas práticas por mecanismos de governança e de gestão de contratações em comparação com o total pesquisado



Fonte: produzido pela autora

Para avaliar os dados apresentados, examinaram-se os resultados de cada mecanismo e fizeram-se comparações entre eles para explicitar o nível de implementação das boas práticas em pauta. A análise dos mecanismos de governança revela diferentes níveis de adoção e implementação dentro da organização. No que diz respeito ao Mecanismo de Liderança, dos 8 indicadores avaliados, 5 (62,5%) são adotados parcialmente, enquanto 2 (25%) são adotados em maior parte ou totalmente. Apenas 1 indicador (12,5%) é adotado em menor parte. Essa distribuição indica uma implementação variada e sugere áreas que podem beneficiar-se de uma maior integração dos princípios ligados à liderança organizacional.

No Mecanismo de Estratégia, composto por 26 indicadores, observa-se um cenário onde a maioria significativa, 21 indicadores (80,8%), é adotada em maior parte ou totalmente. Em contrapartida, 2 indicadores (7,7%) são adotados parcialmente ou não são adotados, enquanto 1 indicador (3,8%) tem uma decisão formal ou plano aprovado para adoção. Esse panorama indica um forte alinhamento estratégico em muitas áreas, mas também ressalta a

necessidade de atenção em pontos específicos para garantir uma implementação mais abrangente e eficaz das estratégias organizacionais.

O Mecanismo de Controle, com um total de 9 indicadores, mostra que a maioria, 7 indicadores (77,8%), é adotada em maior parte ou totalmente. Apenas 2 indicadores (22,2%) são adotados parcialmente, indicando um sistema de controle robusto, mas ainda com espaço para melhorias pontuais para uma cobertura completa e eficiente. Já, no que se refere à Gestão de Contratações, dos 10 indicadores analisados, 5 (50%) são adotados em maior parte ou totalmente, enquanto 3 (30%) são adotados parcialmente. Dois indicadores (20%) não são adotados ou são adotados em menor parte. Esses resultados destacam áreas críticas na gestão de contratos que podem beneficiar-se de uma maior implementação de práticas robustas de governança.

Em análise comparativa dos números, observou-se que o mecanismo Liderança tem adoção parcial da maioria dos indicadores (62,5%), um pequeno percentual tem o nível de aderência em maior parte ou totalmente (25%) e uma fração ainda menor “em menor parte” (12,5%). O mecanismo de Estratégia é o que tem maior número de indicadores, totalizando 26 e a grande maioria, ou seja, 80,8%, é adotada em maior parte ou totalmente, o que indica um planejamento robusto, com uma pequena parcela, equivalente a 7,7%, que é adotada parcialmente, e o restante tem decisão formal ou plano aprovado para implementação. No mecanismo de Controle, a maioria dos indicadores, 77,8%, é adotada em maior parte ou totalmente, enquanto os demais, 22,2%, são adotados parcialmente. Em relação à Gestão de Contratações, metade dos indicadores (50%) é adotada em maior parte ou totalmente, uma porção significativa (30%) é adotada parcialmente, enquanto 20% dos indicadores estão com nível de adoção entre “não adota” e “adota em menor parte”.

Nesse diapasão, cada um desses mecanismos possui características distintas em termos de níveis de implementação, refletindo diferentes graus de maturidade e eficácia nas práticas organizacionais. O mecanismo de Liderança é fundamental para orientação e motivação de pessoal dentro da organização e, pelos dados analisados, infere-se que, embora haja algum grau de implementação das práticas ligadas a este mecanismo, muitas ainda estão em fase de desenvolvimento ou não são aplicadas, havendo, dessa forma, espaço considerável para melhorias na consolidação delas. O mecanismo de Estratégia se destaca pelo forte compromisso com o planejamento estratégico, mas com algumas áreas onde a implementação dele ainda pode ser aprimorada, o que não deixa de evidenciar um planejamento estruturado. O mecanismo de Controle é crucial para assegurar a conformidade e monitorar o desempenho organizacional, e, como a maioria dos indicadores é adotada em maior parte ou

totalmente, os números revelam que há certo monitoramento e gerenciamento dos processos da organização, mas que há necessidade de reforçá-los em algumas áreas para o alcance de um controle mais completo e eficaz. A Gestão de Contratações é uma área vital para aquisições, tanto de talentos humanos quanto de outros recursos essenciais, e os números levantados mostram que há determinado comprometimento com as melhores práticas de contratação e que há aspectos críticos os quais necessitam de atenção para o alcance de um nível satisfatório da governança nesta área de gestão.

4.2. **Análise Qualitativa de Resultados**

A análise qualitativa foi realizada com base nas informações coletadas das respostas ao *iESGo* - 2024 enviadas pelo Tribunal Superior estudado ao Tribunal de Contas da União (TCU) e comparadas com as boas práticas de governança pública organizacional e de gestão de contratações extraídas do RBG, bem como em consideração às diretrizes e aos princípios expostos no referencial teórico deste artigo, além do apontamento de exemplos de benefícios esperados com a introdução das boas práticas apresentadas. Portanto, assim como o objetivo do TCU com o levantamento feito não é identificar qual órgão atinge a nota máxima, mas o empoderamento à governança pública organizacional, esta análise também segue a mesma linha de raciocínio e tem como premissa que essa pesquisa tem mais importância para a organização estudada do que para a referida corte de contas (Brasil, 2020).

4.2.1. ***Mecanismo de liderança***

As práticas de governança relacionadas a este mecanismo são: estabelecimento do modelo de governança; promoção à integridade e promoção à capacidade de liderança. Entre elas estão associados itens de controle que possibilitam maior entendimento do nível de implementação e das características da organização.

Entre os benefícios esperados na implementação das referidas práticas estão a conquista de melhores condições para estabelecer políticas internas pela liderança; o aumento da motivação para denunciar atos ilegais ou ilegítimos, da satisfação dos usuários com o atendimento dos agentes públicos e da confiança e segurança jurídica dos tomadores de decisão; a conquista e manutenção da boa imagem e credibilidade da organização perante as partes interessadas; maior alinhamento entre as metas das unidades e os objetivos organizacionais; e maior resiliência da organização (Brasil, 2020, p. 190-208).

Este mecanismo envolve a definição de estruturas, processos e responsabilidades que garantem a direção estratégica, a supervisão e a *accountability*. A análise de suas práticas dentro da organização estudada revelou pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias significativas visando o alinhamento com os princípios da Nova Administração Pública. Neste ponto, Matias-Pereira (2010) assevera que, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações. E mais: “Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade.” (Matias-Pereira, 2010, p. 7)

4.2.1.1. Estabelecer o Modelo de Governança

A liderança equivale às instâncias internas de governança e inclui os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização e, dessa forma, observou-se que a estrutura interna de governança da organização está formalmente definida, incluindo as finalidades, as composições e as competências de cada instância interna de governança. Essa clareza estrutural é essencial para a coordenação das atribuições e responsabilidades organizacionais. Porém, identificou-se ausência crítica de fluxos de comunicação estabelecidos entre essas instâncias e as instâncias de apoio à governança que compõem a representação multidimensional do órgão e, assim, a falta de estrutura da comunicação pode resultar em decisões descoordenadas e supervisão ineficaz. Para além disso, identificou-se a falta de supervisão da gestão e da *accountability* pelo colegiado superior, o que pode comprometer a eficácia da governança.

Em relação ao adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas, identificaram-se que as alçadas de decisão e a segregação de funções para decisões críticas estão claramente definidas, contudo, a instituição não realiza revisões periódicas dessas decisões e processos. Assim, essa ausência impede a identificação e correção de possíveis falhas nos processos decisórios, possibilitando ineficiência e riscos passíveis de serem evitados.

4.2.1.2. Promover a Integridade

Foi feita adoção ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) pela organização em pauta, os membros da alta administração são informados dos resultados

obtidos no PNCP e há aprovação por eles das políticas organizacionais relacionadas à ética e integridade, mas não há acompanhamento deles em relação à implementação das medidas recomendadas na avaliação feita pelo programa e, dessa forma, os resultados obtidos a partir do questionário do PNCP não são usados como subsídio para o aprimoramento do programa de integridade do órgão e, nesse ponto, de forma complementar, identificou-se, no último resultado apresentado, que o órgão estudado está no nível médio de suscetibilidade à fraude e corrupção - na faixa amarela - quando o ideal é a faixa verde.

Constatou-se ainda que a organização possui um código de ética e conduta e há conscientização dos servidores a respeito dele, no entanto, o regramento não aborda questões éticas e comportamentais de atividades específicas da instituição, como nas relações entre contratante e contratada nas licitações públicas, tanto na fase interna quanto na fase externa. Assim, um código de ética que não trata dessas questões específicas mostra-se ineficaz em guiar o comportamento dos agentes públicos e particulares no contexto organizacional. Em contrapartida, o Tribunal Superior em pauta dispõe de controles para detectar indícios de fraude e corrupção, incluindo um canal de denúncias e a avaliação da auditoria interna dos controles preventivos, há também um plano estruturado de resposta em caso de detecção de fraude e corrupção.

Portanto, em que pese a adoção ao PNCP direcionar a organização à promoção da ética e da integridade de certa forma, a eficácia dessa adesão fica comprometida pela falta de acompanhamento da implementação das medidas recomendadas e pela subutilização dos resultados ao questionário do programa. Assim, observa-se a necessidade de abordar as deficiências encontradas e de utilizar ativamente os resultados a fim de fortalecer a política de integridade da instituição e promover uma governança ética.

4.2.1.3.Promover a capacidade da liderança

Não há definição clara dos critérios e perfis profissionais desejados para cargos da alta administração, nem publicação desses critérios, limitando-se aos impedimentos legais para a assunção dos cargos. Assim, nota-se que essa falta de critérios transparentes e objetivos pode resultar em escolhas subjetivas, e ainda na seleção de pessoas com os conhecimentos, habilidades e atitudes menos alinhados às necessidades estratégicas da organização. Observou-se que não há critérios definidos também para a avaliação de desempenho dos membros da alta administração. Assim, a ausência de um sistema de avaliação impede a identificação de áreas de melhoria e o reconhecimento de desempenhos excepcionais, o que

pode afetar a motivação e a eficácia da liderança. Apesar das deficiências mencionadas, a organização definiu formas de fomentar o desenvolvimento e a transmissão de conhecimento para os membros da alta administração.

4.2.2. Mecanismo de estratégia

Gerir riscos; estabelecer a estratégia; promover a gestão estratégica; monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão são as boas práticas constantes do RBG que foram analisadas neste mecanismo.

Os benefícios esperados constantes do referencial que diferem dos já apresentados são: identificação tempestiva de vulnerabilidades na gestão dos riscos críticos organizacionais e na confiabilidade e integridade do reporte desses riscos; maior capacidade de identificar adequada e oportunamente as mudanças no perfil de riscos organizacionais, de identificar e tratar riscos emergentes e de manter o perfil de risco dentro dos limites de capacidade de risco da organização (Brasil, 2020, p. 190-208).

Da avaliação das boas práticas apresentadas, a formalização do processo de gestão de riscos e a definição de limites de exposição são pontos fortes da instituição estudada, assim como a identificação e tratamento dos riscos críticos. No entanto, a falta de uma Política de Gestão de Continuidade do Negócio (PGCN), a ausência de integração entre a gestão de riscos e a estratégia, e a falta de clareza nas responsabilidades são lacunas que precisam ser dirimidas e que estão de encontro com a Teoria da Agência. Portanto, verifica-se a necessidade de uma abordagem mais integrada e eficiente entre a gestão de riscos e a estratégia organizacional; além de metas claras para a simplificação administrativa, que podem ser alcançadas com a utilização de feedbacks de usuários internos e externos, e a colaboração entre organizações; a melhoria da transparência e efetividade das ações; e o estabelecimento de processos para análise de impacto regulatório, proporcionando compromisso com a sustentabilidade.

Nesse sentido, o Decreto nº 9.203/2017 expõe que cabe à alta administração dos órgãos e entidades públicos, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança que incluam, no mínimo: formas de acompanhamento de resultados; soluções para melhoria do desempenho organizacional e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. À vista disso, a atividade da governança tem a ver com atos propositados, e não apenas com arranjos tácitos, que estimulam a busca de soluções em prol de *accountability*, transparência e eficiência (Finkelstein, 1991).

4.2.2.1. *Gerir Riscos*

O processo de gestão de riscos da organização está formalizado, e os limites para exposição ao risco estão definidos e as atividades típicas de segunda linha, que facilitam, apoiam e monitoram as atividades de gestão de riscos, estão atribuídas, garantindo uma abordagem estruturada e sistemática. Nele, os objetivos e elementos críticos da organização estão identificados; há uma lista integrada de riscos críticos que foram analisados, avaliados, tratados e documentados; e os responsáveis pelo tratamento dos riscos participam ativamente do processo de escolha das respectivas respostas aos riscos. Esta participação é importante para a garantia de respostas práticas e implementáveis e o alinhamento com a realidade operacional da organização (Brasil, 2020).

Embora o órgão tenha as boas práticas mencionadas, ele não possui uma Política de Gestão de Continuidade do Negócio (PGCN) aprovada pela alta administração e isso pode representar um risco significativo à capacidade da organização de responder eficazmente a interrupções e garantir a continuidade de operações essenciais (Brasil, 2020).

4.2.2.2. *Estabelecer a Estratégia*

O modelo de gestão da estratégia da organização está definido com abrangência de objetivos, indicadores e metas, entretanto, este modelo não está integrado com a gestão de riscos e, ainda, não há comunicação a respeito das políticas públicas e programas de responsabilidade da organização. Essa falta de integração e comunicação limita a capacidade da organização de alinhar suas estratégias com a gestão de riscos e as expectativas dos *stakeholders*.

Outros pontos críticos observados são que, ainda que a estratégia defina objetivos, indicadores e metas, ela não especifica quem são os responsáveis pela coordenação de cada um deles e, assim, a ausência de clareza nas responsabilidades pode levar a ineficiências na execução da estratégia e na prestação de contas; que a organização não possui metas voltadas para a eliminação de exigências de documentos comprobatórios que já constem em bases de dados oficiais da administração pública federal; além de não ter metas que promovam a melhoria e incremento da atuação integrada e sistêmica com outros órgãos e entidades. Logo, essas lacunas impedem a organização de simplificar processos e melhorar a eficiência administrativa.

E finalmente apurou-se que os resultados das pesquisas de satisfação feitas pela

instituição com o público usuário não são utilizados como subsídio para promover a melhoria na prestação dos serviços e, à vista disso, fica suscetível à falta de identificação e de resolução de problemas os quais trazem a possibilidade de melhoria na experiência do usuário.

4.2.2.3.Promover a Gestão Estratégica

Os papéis e responsabilidades em gestão de pessoas estão definidos, e a alta administração recebe apoio de um corpo colegiado formalmente responsável por auxiliá-la na tomada de decisões estratégicas relativas a esta área. Os objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas estão alinhados com os objetivos de sustentabilidade e são divulgados, o que demonstra um compromisso com a transparência e a responsabilidade social. E, semelhante à gestão de pessoas, a gestão de tecnologia da informação e a gestão orçamentária e financeira têm os mesmos parâmetros, refletindo a importância das áreas para a organização. Alinhada com a estratégia, não diferente das anteriores, o Tribunal Superior conta com uma equipe dedicada exclusivamente às questões de sustentabilidade ambiental, o que reforça o compromisso organizacional com a responsabilidade ambiental. A organização possui um Comitê de Governança das Contratações (CGC), com decisões críticas identificadas e limites de alçada definidos, todavia, não há uma política de delegação de competências para a gestão de contratações e, conforme pesquisa do regulamento que cria a representação, a unidade responsável pela fase de execução contratual não integra o grupo, podendo levar a ineficiências e riscos na execução das contratações.

Ainda sobre as contratações, constatou-se que há diretrizes para contratações compartilhadas, centralizadas e sustentáveis, com objetivos, indicadores e metas alinhados às mudanças legislativas e aos objetivos de sustentabilidade. A sustentabilidade social está entre os objetivos estratégicos da instituição, e, por isso, ela foca em iniciativas específicas como a prevenção ao assédio, acessibilidade, gestão socioambiental e eventos solidários, além de possuir um Plano de Logística Sustentável (PLS) formalizado. Estas ações demonstram compromisso com a criação de um ambiente de trabalho seguro e com a promoção do bem-estar social, restando a transparência na comunicação dessas iniciativas e seus resultados para fortalecer ainda mais a reputação da organização e seu compromisso com a responsabilidade social.

4.2.2.4. *Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais*

Embora haja indicadores de eficiência aferidos periodicamente na organização, não há indicadores de efetividade para a estratégia e, essa ausência pode impedir a organização de avaliar o impacto real das suas estratégias e ajustar suas ações para alcançar os resultados desejados. Em outro ponto, notou-se que o relatório de acompanhamento do plano estratégico organizacional está publicado na internet, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), mas não está em formato aberto, limitando, assim, a transparência e a acessibilidade das informações para o público em geral. No mesmo sentido, observou-se que não há processo estabelecido para avaliar se um ato normativo necessita de Análise de Impacto Regulatório (AIR), nem avaliação das partes impactadas pela regulação. Além disso, não há ações de capacitação das lideranças sobre a necessidade de avaliação do impacto regulatório, o que limita a capacidade da organização de implementar regulações eficazes, estruturadas e que promovam o interesse público.

4.2.2.5. *Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão*

Há acompanhamento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas em cada função de gestão, com indicadores de desempenho dos processos finalísticos disponíveis à liderança, apesar disso, não há acompanhamento da execução dos planos vigentes na área de gestão da sustentabilidade social e, na área de gestão das contratações, os relatórios de medição de desempenho não estão disponíveis à liderança para fornecimento de informações atualizadas e precisas, com apontamento de alertas ou problemas, para que a liderança aprove as medidas que resolvam os problemas detectados ou evite que eles ocorram, o que compromete a capacidade de resposta e a eficiência operacional.

4.2.3. **Mecanismo de controle**

Promover a transparência; garantir a *accountability*; avaliar a satisfação das partes interessadas; e avaliar a efetividade da auditoria interna são as boas práticas apresentadas no RBG referentes a este mecanismo de governança pública organizacional.

À vista disso, o alcance e manutenção de cultura organizacional ética; o aumento da satisfação dos usuários com o atendimento dos agentes públicos; a elevação do conhecimento das partes interessadas sobre as atividades do órgão; a conquista e manutenção da boa

imagem e credibilidade da organização perante as partes interessadas; a identificação de ilegalidades ou ineficiências na utilização dos recursos públicos e na execução dos programas de governo; e a maior aproximação entre estratégia organizacional, os interesses das partes interessadas e as prioridades nacionais são alguns benefícios esperados com a adoção dessas práticas.

Dessa forma, a este mecanismo não compete somente a atuação da unidade de controle interno ou de correição. Remete às práticas que têm o potencial de promover o controle das organizações públicas pelas partes interessadas, e que estimulam a responsabilidade das organizações e dos agentes públicos e que garantam que eles sejam responsabilizados por suas ações (Brasil, 2020). Assim, além de atuar em conformidade com as leis e os regulamentos, visando à boa governança, as organizações públicas têm sido provocadas a repensar as suas gestões e a reavaliar os seus processos e resultados e, conseqüentemente, beneficiar a sociedade.

A eficiência e a transparência na administração pública são fundamentais para a promoção da confiança pública e da eficácia organizacional, e, por isso, as práticas de controle, transparência, *accountability* e auditoria interna da organização compõem esse mecanismo. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar – LC – nº 101, de 04 de maio de 2000) traz normas que promovem a responsabilidade na gestão fiscal e que pressupõem ação planejada e transparente, mediante cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas, e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) visa assegurar o direito fundamental de acesso às informações e facilitar o controle da conduta dos agentes públicos, em consonância com o princípio de governança da transparência.

Logo, com a análise das boas práticas citadas acima na organização estudada, revelou-se compromisso significativo na promoção da transparência, *accountability* e a avaliação da satisfação das partes interessadas, mas há pontos que necessitam de melhorias, como a atribuição de responsabilidades; a manutenção de dados abertos no portal da transparência do órgão; publicação de indicadores de desempenho alcançados; aprimoramento dos procedimentos de apuração de desvios éticos e infrações disciplinares; e maior envolvimento da instância superior na garantia de qualidade da auditoria interna.

4.2.3.1. Promover a Transparência

A organização tem diretrizes para acesso à informação e canais eletrônicos para

solicitação de acesso a informações, seu acompanhamento e avaliação da satisfação com a informação disponibilizada; publica anualmente relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos e de monitoramento do cumprimento da Lei de Acesso à informação (LAI - Lei 12.527/2011); porém a publicação da agenda de compromissos públicos dos membros da alta administração e do colegiado superior não é realizada indo de encontro, aqui, com a transparência passiva determinada em legislação específica.

Embora a organização tenha um plano de dados abertos e um catálogo de informações publicado, faltam atribuições claras de responsabilidade pela publicação e manutenção das bases de dados abertas, assim como um monitoramento adequado do cumprimento do Plano de Dados Abertos. Além disso, o conteúdo mínimo exigido por atos normativos não é publicado em formato aberto, contudo há mecanismos para notificação sobre a atualização e integridade dos dados.

4.2.3.2. Garantir a Accountability e Avaliar a Satisfação das Partes Interessadas

Nesse ponto, verificou-se que a organização demonstra *accountability* publicando em seus sites oficiais relatórios de auditorias internas, prestações de contas e informações sobre a implementação, acompanhamento e resultados de programas, projetos e ações. Também são divulgadas informações atualizadas sobre a execução do orçamento, remuneração de colaboradores e gestores, gastos com cartões corporativos e viagens, e informações relevantes sobre política e governança organizacional. A ouvidoria do órgão desempenha um papel importante com a proposição de melhorias na prestação de contas, tendo como base sugestões e críticas recebidas, além de usar os resultados das pesquisas de satisfação para promover melhorias nos serviços prestados.

Os extratos de planos de responsabilidade da organização incluem objetivos claros e metas quantificáveis para todos os indicadores de desempenho, inclusive orçamentários. Contudo, os valores alcançados anualmente ou a cada dois anos para cada indicador não são publicados nos relatórios anuais de acompanhamento, como determina a legislação atual, o que incorre em melhoria na transparência e na *accountability*. Existem canais para a apresentação e acompanhamento de denúncias, divulgados para os públicos interno e externo e cada denúncia recebida é analisada em processo individual e, ainda, as denúncias contra a alta administração não são destinadas ao colegiado superior para garantir a imparcialidade do processo. A organização conta com instâncias responsáveis por apurar e tratar desvios éticos e

infrações disciplinares, mas faltam procedimentos administrativos padronizados para orientar essas apurações e tratamentos. Além disso, não há ações para assegurar que os membros de comissões de sindicância, inquérito ou investigação possuam a qualificação técnica necessária para a função, e nem há procedimentos claros para encaminhar resultados de apurações aos órgãos competentes.

4.2.3.3. Avaliar a Efetividade da Auditoria Interna

A instância superior de governança informa anualmente à auditoria interna sobre os objetivos estratégicos e prioridades organizacionais, riscos críticos, e processos e atividades relevantes. A auditoria interna cobre esses aspectos em seus planos anuais, avaliando esses riscos, processos de governança, gestão de tecnologia da informação e gestão de contratações, demonstrando, assim, planejamento da auditoria interna. Essa instância superior também avalia os serviços prestados pela auditoria interna, discute formalmente os resultados dos principais trabalhos dela e zela pela implementação adequada de suas recomendações. No entanto, a instância superior não toma conhecimento dos resultados do programa de garantia de qualidade e melhoria da atividade de auditoria interna, o que pode trazer limitação à melhoria contínua e à eficiência da função de auditoria.

4.2.4. Gestão de contratações públicas

As práticas de gestão de contratações analisadas no levantamento são: promover a integridade na área de contratações; desenvolver a capacidade da área de contratações; realizar planejamento das contratações; estabelecer processos de trabalho de contratações; gerir riscos em contratações; contratar e gerir com base em desempenho; e realizar contratações sustentáveis. Nessa acepção, Rosenau caracteriza a governança como meio e processo capazes de produzirem resultados eficazes e, por isso, há necessidade de que ela aprove e apoie as políticas e estratégias das funções de gestão, visando aos objetivos organizacionais e ao interesse público (Rosenau, 2000).

Outrossim, as práticas de gestão de contratações são fundamentais para garantir a integridade, a eficiência e a transparência dos processos de aquisição de bens e serviços e, no órgão pesquisado, a análise dos controles atuais revela pontos significativos que necessitam de melhoria. Verificou-se que há necessidade de implementação de políticas mais robustas para tratar de questões éticas e conflitos de interesse na gestão de contratações; de

identificação e capacitação com base em lacunas de competências; da publicação completa e transparente de documentos no PNCP; da definição clara de perfis profissionais e quantitativos de pessoal para essa área; e da adoção de práticas sustentáveis e de gestão baseada em desempenho.

4.2.4.1.Promover a Integridade na Área de Contratações

Um dos pilares da governança é a promoção à integridade e, na organização em análise, o código de ética e de conduta não aborda questões éticas e comportamentais específicas relacionadas às contratações, como condutas perante fornecedores e práticas anticompetitivas. Além disso, não há obrigatoriedade para que os agentes de contratação declarem situações de possível conflito de interesses no desenvolvimento de suas atribuições; e, como consequência, a organização apresenta um nível médio de suscetibilidade à fraude e corrupção, conforme o relatório do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC). Em contrapartida, a organização possui processo para identificar e tratar casos de vínculos de parentesco ou outras relações que possam influenciar negativamente as contratações e a verificação prévia de impedimentos legais dos ocupantes de funções essenciais à gestão de contratações também é realizada. Em relação à publicação na internet dos documentos de cada contratação, há lacunas significativas na publicação de documentos essenciais no PNCP, como Estudo Técnico Preliminar (ETP), Ata de Registro de Preços e Termos de Recebimento Provisório e Definitivo e, a ausência desses documentos, pode impedir uma visão completa e transparente das contratações.

4.2.4.2.Desenvolver a Capacidade da Área de Contratações

No que tange aos mecanismos da organização para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores da área de contratações, averiguou-se que existem falhas na identificação e documentação das lacunas de competências dos ocupantes de funções essenciais das contratações do órgão e, dessa forma, o Plano de Capacitação dessa área não se mostra completamente eficaz. E, apesar de ele existir, a qualificação prévia dos ocupantes dessas funções que abrangem a gestão de contratações ainda precisa de maior atenção para garantir o desempenho adequado de suas atribuições.

Ademais, não há definição clara do quantitativo necessário de pessoal para a área de contratações ou dos perfis profissionais desejados, impedindo, dessa forma, saber quais são as

características dos servidores a serem atraídos e retidos para àquelas atribuições. O processo de transição também carece de procedimentos para a documentação e transmissão de conhecimentos essenciais, o que pode causar descontinuidades e perda de informações valiosas durante substituições temporárias ou permanentes.

4.2.4.3. Realizar Planejamento das Contratações

A alta administração aprova formalmente o Plano de Contratações Anual (PCA), que é elaborado com a participação dos setores relevantes da organização e fundamentado na proposta orçamentária, mas o Plano e suas alterações não são divulgados no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), o que compromete a transparência e o acompanhamento público das contratações desde o planejamento estratégico nessa área.

4.2.4.4. Estabelecer Processos de Trabalho de Contratações e Gerir Riscos em contratações

Os processos de trabalho definidos para planejamento, seleção de fornecedores e gestão de contratos estão em conformidade com as normas legais e infralegais e também contemplam as etapas, as responsabilidades dos atores envolvidos e os artefatos resultantes de cada etapa.

O levantamento traz como característica do órgão capacitação dos ocupantes de funções essenciais à gestão de contratações em gestão de riscos e designa proprietários para eles. No entanto, conforme resposta constante do último levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizado em 2023, para controle de cumprimento da Resolução CNJ n. 347/2020, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário pelos Tribunais e Conselhos submetidos ao controle administrativo e financeiro do CNJ, somente 8% dos servidores, colaboradores e magistrados participaram de capacitações sobre integridade e gestão de riscos na instituição em pauta.

4.2.4.5. Contratar e Gerir com Base em Desempenho

No levantamento *ESGo-2024*, não foram identificados itens que caracterizassem a organização neste ponto, assim, restringiu-se, aqui, na explanação do tema, considerando o RBG.

A adoção de práticas de contratação e gestão baseadas em desempenho, está focada na

eficiência e na eficácia dos processos de aquisição e na entrega de resultados que atendam às necessidades da organização e ao interesse público. Dessa forma, faz-se necessária a adoção de métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato a fim de vincular a remuneração da contratada ao desempenho apresentado nos contratos de prestação de serviços e de verificar se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa (Brasil, 2020).

4.2.4.6. Realizar Contratações Sustentáveis

Observou-se das características levantadas que a instituição não prioriza contratações compartilhadas e centralizadas, mas alinha o PCA com o Plano de Logística Sustentável (PLS). As equipes de planejamento das contratações são orientadas a considerar a reutilização de bens, o ciclo de vida dos objetos e a conformidade com normativas de sustentabilidade, e a assessoria jurídica também aborda aspectos de sustentabilidade nos pareceres prévios à contratação.

Notou-se, inclusive, priorização na aquisição de bens constituídos por materiais renováveis, reciclados, atóxicos e biodegradáveis e, nas contratações de obras e serviços de engenharia, são observadas normas relativas à disposição adequada de resíduos sólidos, à redução do consumo de energia e recursos naturais e à acessibilidade.

De forma complementar, observou-se, no levantamento do CNJ referente ao cumprimento da Resolução CNJ n. 347/2020 no Tribunal Superior, que apenas 15% dos servidores, colaboradores e magistrados obtiveram capacitação relativa à sustentabilidade, que é assunto da Resolução CNJ nº 400/2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou explorar e analisar a governança e a gestão das contratações públicas, com um foco especial nas práticas implementadas por um Tribunal Superior. A partir de uma revisão detalhada da literatura e dos periódicos analisados, foi possível constatar que o termo “governança pública” possui uma ampla e variada abordagem conceitual. Essa complexidade no estudo de governança pública evidencia a necessidade de uma definição precisa da abordagem conceitual a ser seguida para facilitar o entendimento e a aplicação prática. No entanto, há um consenso na literatura de que uma boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento das instituições que compõem o Brasil.

O Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta de forma prescritiva os fundamentos iniciais da aplicação do conceito de governança na administração pública brasileira. Embora não tenha a intenção de esgotar ou sumarizar todas as ações ou o conceito de governança pública organizacional, o referencial do TCU visa induzir ações que atendam às demandas organizacionais de maneira eficiente e em conformidade com o interesse público. Esse referencial se destaca como uma ferramenta fundamental para orientar os órgãos públicos na implementação de boas práticas de governança.

Para fortalecer a governança organizacional, esta pesquisa conclui que a organização estudada precisa investir em iniciativas de desenvolvimento de liderança, refinar suas estratégias de controle e continuar aprimorando suas práticas de contratação. Além disso, é necessário que haja uma revisão contínua e adaptativa dos indicadores e práticas adotadas para manter a relevância e a eficácia das operações organizacionais no longo prazo. A avaliação detalhada dos indicadores parcialmente adotados e daqueles não adotados ou adotados em menor parte deve ser realizada para identificar barreiras e oportunidades de melhoria em cada mecanismo.

A título de estímulo a trabalhos futuros, sugere-se a realização de avaliações para identificar se os órgãos públicos aderiram aos pressupostos do Referencial Básico de Governança Pública do TCU e o impacto da implementação dessas ações de governança nas políticas públicas. Dessa forma, será possível fortalecer a governança pública no Brasil, promovendo maior eficiência, transparência e confiabilidade na administração pública.

Em suma, a boa governança é um processo contínuo e evolutivo que requer dedicação, adaptação e comprometimento por parte das organizações públicas. A adoção de boas práticas de governança, como as recomendadas pelo TCU, é fundamental para possibilitar que as instituições públicas estejam preparadas para enfrentar os desafios contemporâneos e atender às demandas da sociedade de forma eficaz e sustentável.

REFERÊNCIAS

- Andrade, A., & Rossetti, J. P. (2014). Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências (7ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Bevir, M. (2010). Democratic governance. New Jersey: Princeton University Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2001). A decentered theory of governance: Rational choice, institutionalism, and interpretation. Institute of Governmental Studies Paper, março.
- Bhatta, G. (2003). Post-NPM themes. In Public sector governance (Trabalho de Discussão No. 17). Wellington: State Services Commission.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.
- Brasil. (2021). Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.
- Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2021). *Dez passos para a boa governança* (2ª ed.). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf (Acesso em: 15 jun. 2024).

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (3ª ed.). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2018). Referencial de combate à fraude e corrupção: Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (2ª ed.). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf (Acesso em: 15 jun. 2024).

Conselho Nacional de Justiça. (2020). Resolução n. 347, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça, Brasília, DF. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_347_13102020_06052021_133745.pdf (Acesso em: 15 jun. 2024).

Conselho Nacional de Justiça. (2021). Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário da Justiça, Brasília, DF. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original15379920210617resolucao_n_400_2021.pdf (Acesso em: 15 jun. 2024).

Finkelstein, L. S. (1991). What is global governance. In Associação de Estudos Internacionais (pp. 367-372). Vancouver.

Gil, A. C. (2007). Como elaborar projetos de pesquisa (4ª ed.). São Paulo: Atlas.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG). (2023). Código das melhores práticas de governança corporativa (6ª ed.). São Paulo: IBCG.

Malhotra, N. K. (2006). Pesquisa de marketing: Uma orientação aplicada (4ª ed.). Porto Alegre: Bookman.



Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). Fundamentos da metodologia científica. São Paulo: Editora Atlas.

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. APGS, 2(1), 109-134. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246> (Acesso em: 6 maio 2024).

Rosenau, J. N. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. In J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Orgs.), Governança sem governo: Ordem e transformação na política mundial (pp. 11-46). Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.