



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E**  
**CONTABILIDADE**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

**LEONARDO PEREIRA DA SILVA**

**GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E**  
**GESTÃO DA PREFEITURA DE FORTALEZA**

**FORTALEZA**

**2024**

LEONARDO PEREIRA DA SILVA

GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA  
SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E  
GESTÃO DA PREFEITURA DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Área de concentração: Gestão organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S581g Silva, Leonardo Pereira da.  
Governança em compras públicas : um estudo na secretaria municipal do planejamento, orçamento e gestão da prefeitura de Fortaleza / Leonardo Pereira da Silva. – 2024.  
85 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano.
1. Reforma administrativa. 2. Compras públicas. 3. Mecanismos de governança. I. Título.  
CDD 658
-

LEONARDO PEREIRA DA SILVA

GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA SECRETARIA  
MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA PREFEITURA DE  
FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Área de concentração: Gestão organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Roberta Carvalho de Alencar  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Vagner Alves Arantes  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

À minha mãe, Elinete, *in memoriam*, que  
sempre investiu na minha formação moral e  
intelectual.

Às minhas filhas Khadidja e Kharoline, pelo  
amor incondicional e por acreditarem sempre  
em mim.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela dádiva da vida, racionalidade, esperança e amor.

Às minhas queridas filhas Khadidja e Kharoline, por compreenderem meus momentos de ausência.

Aos meus netos Tomás e Alice, pois tê-los em minha vida é como renascer novamente nos braços da paternidade.

Às minhas irmãs Celene, Eleni, Márcia e Cristina (*in memoriam*) e ao meu irmão Jamesson, por serem minha base familiar e fazerem parte de minha trajetória.

À minha namorada, Joice, que tem sido minha amiga e parceira de todos os momentos e que sempre esteve ao meu lado, incentivando e apoiando nesta grande conquista.

Ao Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes, por ter sempre me assistido quando o procurei buscando orientação na conclusão desta dissertação.

Aos professores participantes da Banca examinadora, Roberta Carvalho de Alencar e Vagner Alves Arantes, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos nobres professores do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, pois eles foram verdadeiramente mestres e encorajadores nas disciplinas por eles ministradas.

À Universidade Federal do Ceará, por ter me proporcionado à oportunidade de realizar este curso de Mestrado.

À minha querida amiga, Christina Machado, que me instigou e estimulou a fazer esse mestrado sem a qual eu não teria perseverado.

Aos colegas da turma de mestrado, em especial aqueles que estiveram comigo nos trabalhos em grupo, nas apresentações dos seminários e nos momentos de descontração, pelas reflexões e sugestões recebidas.

A todos meus amigos e amigas que sempre acreditaram em meu potencial.

Só fazemos melhor aquilo que repetidamente insistimos em melhorar. A busca da excelência não deve ser um objetivo, sim um hábito.

Aristóteles (384-322 a.C.)

## RESUMO

A ineficiência governamental para resolver problemas em decorrência da má governança estatal tem cobrado do governo melhorias na qualidade dos serviços públicos e maior eficiência na gestão dos recursos. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União – TCU passou a realizar levantamentos para conhecer a situação de governança pública e estimular suas organizações a adotarem boas práticas de governança. Diante do exposto, o objetivo do presente estudo é avaliar o nível de maturidade das práticas de governança organizacional no âmbito do processo de contratação da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza - SEPOG segundo parâmetros definidos pelo TCU. Trata-se, portanto, de um estudo de caso único, com abordagem qualitativa, que utilizou como instrumentos de coleta de dados a aplicação de questionários, a realização de entrevistas e análise documental de modo a triangular os dados. Os resultados permitiram concluir que a grande maioria dos servidores tem uma percepção positiva em relação à adoção das práticas de governança no processo de contratação da SEPOG, encontrando-se em grau de maturidade intermediário das práticas de governança. Entretanto, na triangulação dos achados, observou-se algumas divergências nos dados obtidos, indicando desconhecimento da existência de determinadas práticas por parte dos servidores da SEPOG. Dentre as contribuições deste estudo, a presente pesquisa disponibiliza novos dados sobre a temática governança, especificamente na esfera municipal, no intuito de aprimorar condutas e propor modelos de gestão mais adequados a estrutura de governança organizacional na gestão de compras públicas do Município de Fortaleza.

**Palavras-chave:** Reforma administrativa. Compras públicas. Mecanismos de governança.



## ABSTRACT

Government inefficiency in solving problems as a result of poor state governance has demanded improvements in the quality of public services and greater efficiency in the management of resources. In this context, the Tribunal de Contas da União (TCU) began to carry out surveys to learn about the situation of public governance and encourage its organizations to adopt good governance practices. In view of the above, the objective of this study is to evaluate the level of maturity of organizational governance practices within the contracting process of the Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão of the City of Fortaleza - SEPOG according to parameters defined by the TCU. It is, therefore, a single case study, with a qualitative approach, which used as data collection instruments the application of questionnaires, interviews and document analysis in order to triangulate the data. The results allowed us to conclude that the vast majority of civil servants have a positive perception in relation to the adoption of governance practices in the SEPOG contracting process, being in an intermediate degree of maturity of governance practices. However, in the triangulation of the findings, some divergences were observed in the data obtained, indicating a lack of knowledge of the existence of certain practices on the part of SEPOG employees. Among the contributions of this study, the present research provides new data on the theme of governance, specifically at the municipal level, in order to improve conducts and propose management models that are more appropriate to the organizational governance structure in the management of public procurement in the Municipality of Fortaleza.

**Key-words:** Administrative reform. Public procurement. Governance mechanisms.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.....	34
<b>Figura 2</b> - Grau de maturidade da prática de governança.....	43
<b>Figura 3</b> - Nuvem de Palavras - Benefícios percebidos na implementação de práticas de Governança das Contratações.....	60
<b>Figura 4</b> - Nuvem de Palavras – Barreiras enfrentadas na implementação de práticas de Governança das Contratações.....	62
<b>Figura 5</b> - Mapa mental - Benefícios percebidos na implementação de práticas de Governança das Contratações.....	63
<b>Figura 6</b> - Mapa mental - Barreiras enfrentadas na implementação de práticas de Governança das Contratações.....	64

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Distribuição dos respondentes do questionário por nível hierárquico .....	47
<b>Tabela 2-</b> Distribuição dos respondentes por tempo de serviço .....	48
<b>Tabela 3</b> - Distribuição dos respondentes por tempo de serviço no cargo atual .....	48
<b>Tabela 4</b> - Distribuição dos respondentes quanto ao conhecimento do nível de assimetria de informação entre sociedade e a administração .....	49
<b>Tabela 5</b> - Percepção das práticas de governança para o mecanismo liderança .....	50
<b>Tabela 6</b> - Percepção das práticas de governança para o mecanismo estratégia.....	53
<b>Tabela 7</b> - Percepção das práticas de governança para o mecanismo controle. ....	56
<b>Tabela 8</b> - Distribuição dos respondentes quanto ao conhecimento do termo “governança pública”.....	59

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Codificação das entrevistas realizadas .....	43
<b>Quadro 2</b> - Relação entre objetivos específicos, coleta e análise dos dados .....	45
<b>Quadro 3</b> – Respostas das entrevistas relacionadas às categorias barreiras na implementação da governança no processo de aquisição .....	59
<b>Quadro 4</b> – Respostas das entrevistas relacionadas às categorias benefícios na implementação da governança no processo de aquisição .....	61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	-	Administração Pública Federal
ASCOM	-	Assessoria de Comunicação
ASPLAN	-	Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
ASTEÇ	-	Assessoria Técnica
CIPFA	-	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CLFOR	-	Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza
COJUR	-	Coordenadoria jurídica
COAFI	-	Coordenadoria Administrativo-Financeira
COGEM	-	Coordenadoria de Gestão e Modernização Organizacional
COPLAM	-	Coordenadoria de Planejamento e Monitoramento
DOM	-	Diário Oficial do Município
IBGC	-	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	-	<i>International Federation of Accountants</i>
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
NGP	-	Nova Gestão Pública
NLLC	-	Nova Lei de Licitações e Contratos
NPM	-	New Public Management
NRF	-	Novo Regime Fiscal
OCDE	-	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PEC	-	Proposta de Emenda à Constituição
SAM	-	Secretaria de Administração do Município
SEGES/ME	-	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SEPLA	-	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
SEPOG	-	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza
TCU	-	Tribunal de Contas da União
UFCA	-	Universidade Federal do Cariri
UFU	-	Universidade Federal de Uberlândia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>22</b>
2.1.	A reforma administrativa e o advento da governança pública.....	22
2.2.	O processo de compras na administração pública e a governança organizacional.....	28
2.3.	Governança organizacional quanto a gestão em compras públicas.....	31
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>38</b>
3.1.	Tipologia da pesquisa.....	38
3.2.	Unidade da análise e sujeitos da pesquisa.....	39
3.3.	Coleta de dados.....	41
3.4.	Análise de dados.....	44
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>
	APÊNDICE A - Questionário adaptado.....	78
	APÊNDICE B - Roteiro da entrevista.....	83
	ANEXO – Carta de autorização para a pesquisa.....	85

## 1 INTRODUÇÃO

A inaptidão governamental para resolver problemas em decorrência da má governança estatal gera todo um conjunto de críticas ao modelo da administração pública do tipo burocrática que, segundo Junquillo (2010), passa a ser tomada como causa para a ineficiência do Estado, considerando-se que tal modelo da gestão governamental já não estava respondendo às exigências da sociedade (Pinheiro, 2014).

Diante dessa situação surge, nas últimas décadas do século XX, na Grã-Bretanha, no Reino Unido, na Nova Zelândia, na Austrália e nos Estados Unidos um movimento de reforma do Estado denominado de *New Public Management* (NPM), Nova Gestão Pública (NGP) ou reforma gerencial do Estado, como estratégia utilizada para modernizar e reformar o modelo de gestão pública então existente (Rodrigues; Araújo, 2005; Junquillo, 2010). No Brasil, ela foi introduzida em 1995 por Bresser-Pereira (1996), na época ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), como Administração Pública Gerencial (Junquillo, 2010).

Segundo o novo modelo de gestão pública o cidadão passa a ter interesse tanto na escolha das metas da Administração quanto na consecução delas. Portanto, para esse movimento a prática da *accountability* tem a ver com a proteção do cidadão em relação às más condutas burocráticas, por meio da efetivação de estruturas que permitam ao cidadão exercer o controle dessas condutas, envolvendo a prestação de contas à sociedade das ações de todo o conjunto da Administração Pública (Junquillo, 2010).

Essa ampliação diversificada das formas de relacionamento entre Administração Pública e sociedade trazidas pela NGP converge para o conceito de governança nas organizações públicas, que pode se materializar pelo compartilhamento de atividades e funções para agentes privados, buscando, primariamente, objetivos relacionados à eficiência e ao desempenho, como na primeira geração do movimento gerencialista ou com objetivos de democracia e *accountability* (Cavalcante, 2018).

Assim, se a administração pública aderente ao modelo burocrático voltava-se para o usuário e a ênfase da nova gestão pública oscilou de cliente e, posteriormente, consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas, não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público (Cavalcante, 2018). Ou seja, os mecanismos utilizados pela NGP criaram a base material para a proliferação dos instrumentos de governança (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008).

Nesse sentido, a governança pública passou a ser um instrumento a ser utilizado para concretizar os objetivos políticos com os anseios da sociedade, compreendendo mecanismos que dão suporte ao direcionamento, à avaliação e ao monitoramento da gestão pública no intuito de cumprir com a ordem constitucional de conduzir a prestação de serviços e políticas públicas de qualidade e de interesse da sociedade (Ferreira Neto; Gomes Júnior, 2020; TCU, 2020). Nesse contexto, a finalidade da boa governança no setor público é buscar desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento e das contratações com transparência e prestação de contas (TCU, 2021).

No Brasil, o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, representa um processo de mudança na base do entendimento da governança na administração pública, uma vez que possibilita compreender, por meio da política de governança, a aplicação das diretrizes no campo de atuação da esfera pública (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Dentre as diretrizes da governança pública expostas no aludido Decreto encontra-se o direcionamento de ações para a busca de resultados para a coletividade, no intuito de encontrar soluções inovadoras e tempestivas com vistas a lidar com as limitações de recursos e mudanças de prioridades. O Decreto considera a governança pública como um conjunto de mecanismos composto de liderança, estratégia e controle que na prática buscam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando conduzir políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

Assim, governança é um termo amplamente utilizado em vários setores da sociedade e na literatura acadêmica, com conceitos diversos, dependendo da área ou perspectiva de aplicação (TCU, 2020). Diante da variação de conceitos, o TCU em 2020 passa a adotar três perspectivas de observação da governança (TCU, 2020):

- a) organizacional (ou corporativa), que compreende as perspectivas de órgãos e entidades e de atividades intraorganizacionais. Trata do desempenho individual das organizações públicas e de outros entes jurisdicionados ao TCU;
- b) políticas públicas, compreendendo a perspectiva dos entes federativos, esferas de poder e políticas públicas. Nesse caso trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre entes públicos e privados para sua realização;
- c) centro de governo, que compreende a perspectiva de sociedade e Estado. Essa perspectiva trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da



sua legitimação perante as partes interessadas.

Segundo Gonçalves (2021), o TCU tem dado atenção maior à perspectiva organizacional, sintetizando em sua última versão do Referencial Básico de Governança (TCU, 2020) o conceito de governança pública organizacional como sendo 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, repetindo o mesmo entendimento constante do Decreto 9.203, de 2017 (Brasil, 2017).

É importante destacar que os mecanismos de liderança, estratégia e controle foram utilizados pelo TCU em 2013, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), no levantamento de governança sob a perspectiva das aquisições públicas, com a participação de 376 instituições, que responderam um questionário, cujo objetivo foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal, resultando no Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário (TCU, 2015a). A partir desse levantamento concluiu-se que alguns mecanismos devem ser adotados para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória (Ferreira Neto; Gomes Júnior, 2020).

Para o referido Acórdão (TCU, 2015a), a Governança das Aquisições pode ser entendida como sendo o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Na 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional, o TCU (2020) associou um conjunto de práticas de governança para cada um dos mecanismos de governança, quais sejam: liderança, estratégia e controle (Gonçalves, 2021). A partir desses mecanismos, o TCU passou a realizar levantamentos para conhecer a situação de governança no setor público federal e de outros entes jurisdicionados do TCU, e estimular suas organizações a adotarem boas práticas no tema, inclusive no que se refere a aquisições (Gonçalves, 2021).

No estado do Ceará esse instrumento foi utilizado na avaliação de quatro órgãos, quais sejam: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Universidade Federal do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará e Companhia Docas do Ceará (TCU, 2023). Conforme pode-se observar, esses estudos concentraram-se em órgãos predominantemente associados à esfera federal. Sendo a governança um avanço que

possibilita a redução do distanciamento entre sociedade e Estado, acredita-se ser oportuno que a realização de estudo semelhante na esfera municipal pode resultar na implementação de algumas práticas de governança, resultando assim, no atendimento mais eficiente às demandas sociais, o que só é possível a partir do momento em que a sociedade passa a se interessar pelos resultados do Estado, avaliando, direcionando e monitorando suas ações (TCU, 2014).

Tais mecanismos de governança norteiam este estudo para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas no município de Fortaleza, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos no mínimo aceitáveis (Brasil, 2021b).

Foi nesse contexto que a temática das compras públicas, muito debatida pela sociedade quer seja pela implantação de políticas públicas, quer pelos recorrentes casos de corrupção noticiados ou ainda pela ineficiência dos gastos públicos gerando dessa forma dano erário público, passou a ganhar grande notoriedade (Alexandre, 2020).

Sendo fundamentais para que os órgãos públicos possam executar os objetivos para os quais foram criados, as compras públicas são uma das formas pelas quais a Administração Pública materializa políticas públicas no atendimento ao cidadão, seja de forma direta ou indireta (Ferreira, 2021). O papel da função compras na organização, em linhas gerais, está relacionado à garantia de um fluxo de materiais e suprimentos necessários para o atingimento dos seus objetivos (Bittencourt *et al.*, 2018).

O ponto de partida desse entendimento é a obrigatoriedade da licitação nas contratações públicas, ressalvados os casos especificados na legislação, princípio este disposto no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Considerando essa questão, o principal elemento norteador das compras públicas é o legal e normativo, que regula todo o processo de aquisição pública no Brasil (Costa; Terra, 2019).

Importante ressaltar que, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei Geral de Licitações e Contratos, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, instituindo as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (Ferreira Neto; Gomes Júnior, 2020). Contudo, com o passar dos tempos e o surgimento de novas tecnologias, evolução dos processos administrativos e dos controles sociais, ajustamentos ao modelo de compras públicas foram sendo criados, tais como a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, a Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações - RDC e a Lei nº 13.303/2016, que trata do estatuto jurídico das estatais (Zockun; Cabral, 2021).

Os debates sobre o modelo de licitações consubstanciado pela Lei 8.666/1993 seguiu sendo questionado, até que uma nova legislação foi proposta e em 1º de abril de 2021 se deu a promulgação da Lei Federal nº 14.133, denominada de Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC, que passou a vigorar em regime de transição com a Lei nº 8.666/1993 e demais normas correlatas, trazendo inúmeras novidades no ordenamento jurídico, sendo a governança das contratações um de seus novos mecanismos (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Ademais, cabe ressaltar que o modelo de compras públicas brasileira utilizado para que a Administração alcance seus objetivos é a licitação, vista como um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e demais entes federativos conceder oportunidades equitativas aos interessados em negociar com a administração pública, em que todos os procedimentos são regulados por legislação específica, de forma a existir reduzida margem para atos discricionários (Ferreira Neto; Gomes Júnior, 2020).

Ressalta-se que a ação do Estado por meio de procedimento licitatório nas compras públicas vai além da função administrativa que, em geral, busca economicidade por meio da obtenção de preços mais baixos ou de processos de compras menos onerosos (Gonçalves, 2021), pois também almeja a implementação dos mecanismos de controle das contratações que promovam relações íntegras e confiáveis, segurança jurídica entre todos os envolvidos. Além disto, espera-se que produza resultado mais vantajoso para a administração levando em consideração a eficiência, eficácia e efetividade das contratações públicas (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022), garantindo dessa forma uma melhor relação entre custo e benefício na aplicação de recursos públicos.

Particularmente, o interesse do presente estudo na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza (SEPOG) reside no fato de ser ela o órgão responsável por definir as políticas e diretrizes das aquisições corporativas da Administração Pública Municipal, bem como por promover a gestão do consumo e da eficiência do gasto público no município (Fortaleza, 2016b). A presente pesquisa busca efetivamente trazer evidências no que se refere a adoção de práticas de governança em contratações no âmbito da SEPOG que tem reflexos nos demais órgãos e entidades da administração municipal.

Diante do exposto a questão de pesquisa pode ser assim definida: qual a percepção dos servidores da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza sobre as práticas e mecanismos de governança organizacional nos processos de compras públicas segundo parâmetros definidos pelo TCU?

Por sua vez, o estudo objetiva avaliar o nível de maturidade das práticas de governança organizacional no âmbito do processo de contratação da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza segundo parâmetros definidos pelo TCU.

Para execução do objetivo geral proposto foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo liderança são aplicadas no processo de contratação da SEPOG;
- b) Identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo estratégia são aplicadas no processo de contratação da SEPOG;
- c) Identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo controle são aplicadas no processo de contratação da SEPOG;
- d) Analisar a percepção dos gestores e servidores da SEPOG quanto a adoção de práticas de governança pública preconizadas pelo TCU, benefícios percebidos e barreiras enfrentadas com sua implementação.

Os critérios de avaliação do nível de governança aplicada na SEPOG no processo de contratações públicas segundo parâmetros definidos pelo TCU (2015a; 2018a) foram adotados em outros estudos realizados sobre o assunto na esfera federal, tais como: Gonçalves (2021), Ribeiro (2020), Bittencourt *et al.* (2018) e Melo (2017). O assunto ganhou grande relevância com a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos que atribuiu a alta gestão dos órgãos e entidades públicas a responsabilidade pela governança das contratações, ganhando com isso uma atenção especial nos processos de aquisição de bens e serviços para manutenção da máquina pública brasileira e apoio ao desenvolvimento de políticas públicas (Bittencourt *et al.*, 2018).

Destarte, como justificativa teórica, procura-se aprofundar o conhecimento sobre a governança organizacional e sua relação com a gestão de compras, considerando-se a escassa bibliografia nacional que aborde os dois construtos e suas inter-relações no contexto do serviço público municipal. Em pesquisa bibliográfica realizada nas plataformas *Scientific Periodicals Electronic Library* – SPELL e *google acadêmico*, utilizando os termos de busca: “governança nas contratações públicas”, “governança nas compras públicas”, “governança na administração municipal”, “compras públicas”, “contratações públicas”, cobrindo o período de 2013 a 2023, obteve-se como resultado basicamente composto por trabalhos acadêmicos aplicados em organizações da administração pública federal, sendo alguns mais relacionados com a temática de sustentabilidade, apenas um artigo sobre o tema na esfera estadual

intitulado “Governança nas contratações públicas: práticas desenvolvidas nas aquisições e contratos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará” (Oliveira; Barroso, 2018) e um estudo de Siqueira (2023) aplicado na Secretaria Municipal de Finanças intitulado “Gestão estratégica e governança organizacional: o caso da Secretaria das Finanças de Fortaleza”. Sendo assim, este estudo busca suprir esta lacuna em um segmento ainda não explorado ao implementar a métrica de governança organizacional no âmbito municipal e a partir daí servir como referência para análises nas demais Secretarias do município, de modo a contribuir para implementação das boas práticas de governança organizacional nos processos de compras públicas dessas instituições.

Como justificativa prática, este estudo pretende ampliar o debate no município de Fortaleza sobre governança organizacional e sua relação com as aquisições públicas já que existem indicativos de que a adoção das práticas de boa governança contribui para o aperfeiçoamento da *accountability* e da transparência, promovendo melhorias contínuas e permanente confiança no uso apropriado de recursos e bens públicos e no desempenho da administração pública (TCU, 2020). Pretende-se, dessa forma, contribuir para a melhoria e consolidação da gestão de compras e da governança organizacional na esfera municipal. Sendo, assim, mais um instrumento que pode auxiliar na melhoria da qualidade e da produtividade do gasto público da Prefeitura Municipal de Fortaleza, proporcionando maior transparência e , permitindo maior controle da sociedade. Desta forma, a estruturação de um modelo de Governança Organizacional na secretaria escolhida para o estudo pode ser útil como instrumento de melhoria da gestão de aquisições dos órgãos e entidades da administração pública municipal, na perspectiva de que o resultado venha a beneficiar a sociedade fortalezense.

Em relação a justificativa social o setor público desempenha um papel importante na sociedade, e uma governança eficaz nesse segmento pode incentivar o uso eficiente dos recursos, fortalecer a responsabilidade pela administração desses recursos, melhorar a gestão e a prestação de serviços e, assim, contribuir para melhorar a vida das pessoas (IFAC, 2001). Além disso, a governança é um mecanismo que busca garantir a eficiência e eficácia na alocação dos recursos, de forma a cumprir os objetivos, missões e metas da administração pública, maximizando o resultado econômico (Melo, 2017). Por essa razão, a SEPOG foi escolhida como objeto deste estudo, por sua relevância como órgão responsável pelas políticas e diretrizes de contratação e de aquisições corporativas da Administração Municipal, visando proceder à padronização, alcançar a economicidade nas contratações públicas, a transparência nos processos licitatórios e a uniformização dos procedimentos, alinhadas à boa

governança, atuando sempre conforme o interesse da população local.

O presente estudo foi estruturado em 5 seções. Inicia-se com a seção 1 onde serão abordados a contextualização do tema, identificação do problema a ser pesquisado, os objetivos a serem alcançados, as justificativas que levaram a realizar esta pesquisa e em seguida suas contribuições. Na sequência, na seção 2, será realizada a revisão de literatura, na qual se busca evidenciar as bases conceituais que nortearam o presente trabalho. Será feito um breve relato das reformas administrativas implantadas no Brasil até o advento da governança pública, seguida da definição do processo de compras públicas e das práticas de governança em compras públicas segundo o TCU. Na seção 3 destina-se ao registro dos aspectos metodológicos no qual será feita a exposição da metodologia utilizada para percorrer os caminhos que conduziram o trabalho ao encontro de seus objetivos. Na sequência, na seção 4, são expostos os resultados da pesquisa, assim como sua análise e discussões pertinentes, confrontando-se os achados da investigação com os objetivos indicados. Por fim, na seção 5, apresenta as conclusões associadas ao alcance dos objetivos definidos, como também são mencionadas as limitações enfrentadas no estudo e sugestões para pesquisas futuras, sucedida pelas referências, apêndices e anexo.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção apresenta a revisão da literatura que servirá de suporte para o presente estudo. Deste modo, está estruturada em 03 (três) subseções, tendo como temas centrais a busca por eficiência no setor público à partir do modelo gerencialista, em seguida será tratado sobre o funcionamento do processo de compras na administração pública e, por fim, o estudo dos mecanismos de governança organizacional no setor público, segundo parâmetros definidos pelo TCU para medir o grau de governança em compras públicas.

### 2.1 A Reforma Administrativa e o Advento da Governança Pública

Apesar do tema da reforma administrativa ter voltado à pauta com maior intensidade após a promulgação da Constituição de 1988, a primeira iniciativa de reforma administrativa que se tem conhecimento surgiu a partir de 1930 quando o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado por meio das reformas realizadas no governo federal. Entre 1937 e 1945, o Governo de Getúlio Vargas promoveu uma série de transformações no aparelho estatal, tanto na morfologia, quanto na dinâmica de funcionamento. Nesse período foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais (Costa, 2008).

Segundo Costa (2008), essa foi a primeira experiência de reforma de largo alcance que se inspirou no modelo weberiano de burocracia e foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo, em que o aparelho de Estado atuava como uma extensão do poder do monarca e os cargos públicos funcionam como recompensas, o que gerava o nepotismo, contribuindo dessa forma para a prática da corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos (Junquilha, 2010).

Após 1960, foram retomadas as discussões sobre a reforma do aparelho do Estado e surgidos os primeiros sinais dos efeitos do que ficou conhecido como burocracia, e primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira (Bresser Pereira, 1996).

Nesse cenário, foi inaugurada uma onda de “reformas estruturais” que passa pela recomendação da desregulamentação de mercados e abertura comercial/financeira, bem como da privatização das organizações estatais e redução/redefinição do tamanho do Estado (Junquilha, 2010).

Nas décadas de 1980 e 1990, destaca-se um movimento de reforma do Estado denominado, na literatura internacional, de *New Public Management* (NPM), criado por

Christopher Hood em 1991, decorrente de várias críticas dirigidas às organizações do setor público que têm sido frequentemente descritas como improdutivas, ineficientes, de baixa qualidade e carentes de inovação ou criatividade (Fusarelli; Johnson, 2004). Iniciado no Reino Unido, espalhou-se primeiramente para os Estados Unidos, Austrália e especialmente Nova Zelândia, e depois para a Escandinávia e Europa Continental (Lane, 2000). Vários autores, segundo Junquillo (2010), entendem que tais processos não apresentam uma convergência comum, assumindo, assim, aspectos distintos em cada país dependendo das suas raízes históricas, culturais e políticas.

Um aspecto importante a ser destacado por Hood (1991), em seu artigo semanal, foi o fato de que o surgimento e crescimento da NGP esteve ligado a quatro tendências administrativas, a saber: i) tentativas de desacelerar ou reverter o crescimento do governo em termos de gastos públicos ostensivos e em pessoal; ii) mudança para a privatização e a quase privatização das instituições governamentais centrais, com ênfase na "subsidiariedade" na prestação de serviços; iii) desenvolvimento da automação, particularmente na tecnologia de informação, na produção e distribuição de serviços públicos; e iv) desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais centrada em questões gerais de gestão pública, concepção de políticas, estilos de decisão e cooperação intergovernamental na administração pública.

Esse movimento ajudou a gerar um conjunto de doutrinas de reforma administrativa baseadas nas ideias de gestão gerencial, exigindo alto poder discricionário para alcançar resultados (livre para gerenciar), por meio do desenvolvimento de culturas apropriadas e da medição dos resultados organizacionais (Hood, 1991).

Segundo Lane (2000), o NPM faz parte da revolução gerencial que se instalou em vários países, embora em graus consideravelmente diferentes. Essa teoria não substituiu estruturas mais antigas, mas adiciona uma nova abordagem à governança do setor público, ou seja, o contratualismo.

No Brasil, o termo Nova Gestão Pública (NGP), na literatura nacional, traduz a expressão inglesa New Public Management. Ambas significam, na literatura internacional, as reformas do Estado a partir da década de 1970, baseadas na corrente gerencialista do pensamento administrativo (Junquillo, 2010).

Neste sentido, a proposta de reforma administrativa parece ser uma segunda carga de administração pública gerencial (versão brasileira da NPM), que teve como seu empreendedor de política pública no ambiente nacional o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995



(Secchi *et al.*, 2021), introduzida no Brasil como Administração Pública Gerencial (Junquillo, 2010). A NGP surge como um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (Cavalcante, 2018).

Dentro desse processo de reforma, a administração pública federal sofreu diversas mudanças desde a promulgação da Constituição de 1988. De modo geral, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, que teve como objetivo regulamentar a Constituição Federal, no tocante à parte de tributação e de orçamento a serem seguidas pelos governos federal, estadual e municipal, completa o ciclo das principais mudanças institucionais promovidas com o processo de reforma do aparelho de Estado no campo das finanças públicas. Parte integrante do processo de reforma do Estado como instrumento de implementação da administração pública gerencial, no que tange à necessidade de redução e combate ao déficit público, a LRF constitui-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, onde se espera que a sua correta aplicação fortaleça o processo de *accountability* no Brasil (Sacramento, 2005; Sacramento; Pinho, 2007).

Importante destacar que Governos que recorrem repetidas vezes ao endividamento para cobrir déficits orçamentários necessitam elevar a taxa de juros frequentemente para continuar financiando suas dívidas. Uma das consequências desse aumento de juros é o aumento da incerteza quanto à capacidade do Governo honrar seus compromissos (Giuberti, 2005). Nesse sentido, uma regra que limite o gasto excessivo gerado pelos demais fatores é vista como benéfica para a sociedade.

Dentro desse contexto de mudança gerencial surge uma nova proposta de reforma administrativa consubstanciada na emenda à Constituição nº 32 (PEC 32/2020). Segundo Secchi *et al.* (2021), na leitura do texto da PEC, seus valores explicitados na exposição de motivos de maneira a defender a eficiência, meritocracia, liberdade ao gestor estão alinhados com o modelo da New Public Management.

Precedente a isso, surgiu a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o que denominou de Novo Regime Fiscal (NRF). Todavia, ocorreu que na década iniciada em 2010 a situação das finanças dos entes brasileiros voltou a novamente despertar o interesse dos estudiosos do tema e da sociedade, em geral. A crise econômica internacional, oriunda do mercado norte-americano em 2008, afetou o produto interno dos países, os

mercados de capitais, as classificações de risco de crédito dos países (Suzart, 2019).

De qualquer forma, os gestores públicos brasileiros tiveram que analisar os custos e os benefícios de reduzir os gastos públicos, sem prejudicar a retomada do crescimento econômico e afetar muito a oferta de bens e serviços ofertados à população. O fiel cumprimento do teto de gastos, a realização de reformas relacionadas com as despesas obrigatórias e o compromisso de redução do nível de endividamento público podem auxiliar na retomada do crescimento econômico (Suzart, 2019), aumentando a capacidade do Governo de honrar seus compromissos.

Nesse breve itinerário fica claro, segundo Cavalcante (2018), que a administração contemporânea não apenas mantém alguns componentes originais do movimento gerencialista, tais como a eficiência, a gestão por desempenho e o foco nos resultados, mas, sobretudo, incorpora e enfatiza a combinação de outros princípios e diretrizes na construção de arranjos de governança propensos a processos inovadores, complementado pela priorização da qualidade dos serviços prestados, pelo empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos e por *accountability* e transparência.

A expansão da utilização do termo governança na virada do século veio associada à difusão de pacotes de reforma do aparato estatal internacionalmente difundidos e abrigados sob o movimento da nova gestão pública (new public management – NPM). Essa onda de reformas, sob forte influência de práticas de gestão da iniciativa privada, possuía como diretrizes principais a desagregação dos monopólios burocráticos, a desconcentração e a indução de concorrência em um ambiente organizacional crescentemente mais fragmentado (Cavalcante; Pires, 2018).

No âmbito das organizações públicas, a Governança desenvolveu-se nos pilares da transparência e da prestação de contas que, somado à avaliação do papel do governo nas sociedades e à maior cobrança pela responsabilização e *accountability*, permitiram sua adaptação para o setor público (Melo, 2017). Se na perspectiva das empresas privadas a governança é vista como instrumento para minimizar a possibilidade de decisões que não maximizem a riqueza dos acionistas, de modo análogo, a governança aplicada ao setor público pode ser vista como um conjunto de mecanismos que visa coibir decisões dos agentes públicos que não maximizem o interesse público (Bittencourt *et al.*, 2018).

Diante dessa assertiva, a governança no setor público contempla o desenvolvimento de novas metodologias aplicadas para acompanhamento dos governos e das suas ações, envolvendo, além da responsabilidade política, o comprometimento da intervenção do Estado como executor das atividades de gestão com vistas ao fomento de boas

práticas para gerir os recursos do qual é depositário (Minuzzi; Pinto, 2022).

Sendo assim, a governança no setor público tem sua base focada na Governança Corporativa, aplicando os princípios na forma de gerenciar o setor público, por meio da participação dos agentes envolvidos, que buscam uma melhor gestão através do relacionamento estado-sociedade, sendo pontes para tal relacionamento, a transparência e a prestação de contas (Sales *et al.*, 2020). Sales *et al.* (2020) acrescenta que a governança pública fundamenta-se nos princípios da governança privada, introduzindo na administração pública preceitos de gestão de entidades privadas, buscando dessa forma dar maior eficiência na gestão, promovendo, assim, um retorno mais eficaz ao cidadão.

Segundo a *International Federation of Accountants – IFAC* (2001), uma governança eficaz no setor público pode incentivar o uso eficiente dos recursos, fortalecer a responsabilidade pela administração desses recursos, melhorar a gestão e a prestação de serviços e, assim, contribuir para melhorar a vida das pessoas. Cabe esclarecer que a IFAC é uma organização global de profissionais da contabilidade que alinhou os mecanismos de governança corporativa, concebidos inicialmente na iniciativa privada, às especificidades do setor público (Bittencurt *et al.*, 2018)

A IFAC (2001) adota os seguintes princípios voltados para a governança no setor público, que alinha os princípios da governança corporativa com os princípios da administração pública: abertura, integridade e prestação de contas. Segundo a IFAC, a abertura é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança nos processos decisórios e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos que as integram. Já o princípio da integridade, segundo a instituição, baseia-se na honestidade e objetividade, e altos padrões de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos. Por fim, o princípio da prestação de contas ou *accountability* é visto como o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo sua administração de fundos públicos e todos os aspectos do desempenho, e se submetem ao escrutínio externo apropriado. Na ótica da IFAC, tais princípios permeiam todas as dimensões de governança, e ampara a aplicação das práticas a elas associadas.

Em seu trabalho intitulado *The Good Governance Standard for Public Services*, a *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA, 2004) estabeleceu os seguintes princípios da boa governança: a) engajar as partes interessadas e tornar a prestação de contas real; b) desempenho eficaz em funções e papéis claramente definidos; c) promover valores para toda a organização e demonstrar boa governança através do comportamento; d)

desenvolver a capacidade do corpo diretivo para ser eficaz; tomar decisões transparentes e gerir riscos; e e) foco no propósito da organização e nos resultados para os cidadãos e usuários dos serviços.

A partir desses princípios e de outros da literatura internacional (CIPFA, IFAC, OCDE, ONU), bem como daqueles estabelecidos no Decreto 9.203/2017 - norma pública de governança (Brasil, 2017), o TCU definiu, no documento intitulado Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 3ª edição (TCU, 2020), um conjunto abrangente de princípios de governança para o setor público que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações:

- a) **capacidade de resposta:** é a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das pessoas. Isto implica na determinação de políticas, estratégias, programas, atividades e recursos, tendo em conta as expectativas das pessoas, prestando especial atenção às necessidades locais (ONU, 2015);
- b) **integridade:** refere-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados, cuja estratégia deve ser fundamentada em três pilares: implementar um sistema de integridade amplo e coerente; cultivar uma cultura de integridade pública; e possibilitar a prestação de contas, a responsabilização e a transparência;
- c) **transparência:** diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, em uma linguagem cidadã, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil;
- d) **equidade e participação:** diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. Essa participação das partes interessadas favorece a equidade e a responsabilidade do governo, amplia a influência dos cidadãos nas decisões públicas, melhora a base de evidências para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e cria consciência cívica;
- e) **accountability** (prestação de contas e responsabilidade): diz respeito à a

obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades;

- f) **confiabilidade:** previsto pelo Decreto 9.203/2017 (Brasil, 2017), foi descrito pelo Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018) como sendo a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Ou seja, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional;
- g) **melhoria regulatória:** também previsto pelo Decreto 9.203/2017 (Brasil, 2017), foi conceituado no Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018) como o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.

Os princípios de governança mencionados acima pelo TCU são a base para aplicação de um bom modelo de governança aplicada ao setor público, objetivando o uso eficiente dos recursos públicos, a ampliação da transparência no uso desses recursos e a responsabilização dos gestores, tornando assim as instituições públicas mais confiáveis.

Assim é possível a partir dos princípios de governança extrair uma série de recomendações ao governo para alcance de uma governança efetiva, como padrões de comportamento, estrutura organizacional e de processos como também o controle e a elaboração de relatórios externos (Vieira, 2010).

## 2.2 O processo de compras na administração pública e a governança organizacional

Compras públicas pode ser entendido como a forma utilizada pelos órgãos públicos para suprir as necessidades de aquisição de bens, contratação de serviços, de obras e serviços de engenharia, devendo obedecer aos requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, dado que os recursos advêm dos contribuintes. Esse ciclo tem seu início com o surgimento de uma necessidade por parte do órgão público e o seu fim com o atendimento dessa necessidade

(Menezes; Silva; Linhares, 2007; Ferreira, 2021). Ou seja, a função compras na organização, está relacionada à garantia de um fluxo de materiais e suprimentos necessários para atingir os objetivos organizacionais (Bittencourt *et al.*, 2018).

Para Costa e Terra (2019), compras públicas tem como intuito atender de forma célere e eficiente as necessidades dos órgãos a partir da aquisição de bens e serviços, buscando agregar valor à ação governamental, possibilitando o uso do poder de compra do Estado como um instrumento e como política pública que visa favorecer o desenvolvimento nacional sustentável.

A importância da gestão das compras públicas foi evidenciada na pesquisa realizada por Terra (2018) em que afirma que as compras públicas “constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado”.

De tal modo que a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 37º, inciso XXI, determina que, salvo casos excepcionais previstos na legislação, obras, serviços, compras e alienações, deverão ser contratados mediante licitação pública (Menezes; Silva; Linhares, 2007). O principal aspecto que deve ser observado é o fato de que as compras públicas devem ser precedidas de licitação (ou outro procedimento legal), bem como garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 1993).

Além da legislação constitucional, na esfera pública brasileira, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo as “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, definindo, em seu artigo 22 as modalidades de licitação de Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão (Brasil, 1993).

Ao longo de sua vigência, a Lei nº 8.666/1993 passou por inúmeras alterações com intuito de torná-la mais adequada aos fins para os quais se propõe. Neste contexto, foram 61 Medidas Provisórias e 19 leis, totalizando 80 normas, as quais buscaram melhorias no atendimento das necessidades das políticas públicas e de seus beneficiários (Araújo; Lemos, 2020). Dentre as mais relevantes, destaca-se a instituição de uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, por meio da Lei nº 10.520/2002. Esta modalidade utilizada

apenas para aquisição de bens e serviços comuns veio para dar maior celeridade e simplificação dos processos, já que ocorre em sessão pública como um leilão reverso (Araújo; Lemos, 2020).

Com um lapso de aproximadamente 30 anos desde o surgimento da Lei nº 8.666/93, foi promulgado em 1º de abril de 2021 o novo diploma legislativo que visa a disciplinar o regime geral de licitações e contratações públicas (Zockun; Cabral, 2021). É necessário, esclarecer que a nova lei, Lei Federal nº 14.133 retrata a consolidação de várias regras da Lei n.º 8.666/1993 (Lei Geral), da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e da Lei n.º 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação); incorpora vários entendimentos e posições adotadas pelo TCU, bem como conteúdo de instruções normativas que antes eram de observância obrigatória apenas pelo executivo federal (Barbosa; Maciel; Khoury, 2021).

A Lei anterior sofria críticas das mais diversas ordens. Era rotulada de uma lei extremamente burocrática; com dispositivos já ultrapassados; que trazia em suas premissas a desconfiança com o licitante; que acabava por gerar contratações em preços acima do praticado no mercado (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022; Melo, 2017; Remédio, 2021; Zockun; Cabral, 2021). Enfim, uma legislação que já tinha mostrado sua utilidade no momento em que vigorou, mas que clamava por uma renovação.

Cumprido destacar que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos inovou no ordenamento jurídico ao impor, no parágrafo único do artigo 11, o desenvolvimento da governança nas contratações, sob a responsabilidade da alta administração, através da implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022). Portanto, a nova legislação coloca a alta administração de cada órgão ou entidade como a unidade responsável pela governança das contratações, possuindo como dever a implementação de processos e estruturas destinados à avaliação, monitoramento e direcionamento dos processos licitatórios e respectivos contratos, promovendo ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e ao orçamento público (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

A nova legislação também traz outra novidade ao definir as modalidades de licitação, porque não mais prevê a tomada de preços e o convite, que constavam da Lei 8.666, e cria o diálogo competitivo como modalidade de licitação mais flexível destinada à contratação de obras, serviços e compras, por meio da qual a Administração Pública “realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos” (Brasil, 2021a).

Segundo Remédio (2021), o diálogo competitivo visa a transpor as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público nas contratações de objetos complexos e inovadores, sendo que a Administração Pública, por meio dessa modalidade, define suas necessidades e os critérios da pré-seleção dos licitantes, iniciando-se em seguida diálogos com os licitantes selecionados, de forma a obter informações e alternativas de soluções, estendendo-se o diálogo até que seja possível definir a solução mais adequada e, a partir de então, todos os licitantes selecionados podem apresentar suas propostas.

Com todas essas mudanças, a nova lei de licitações impõe ao poder público o dever instituir sua própria política de governança, mantendo o mesmo entendimento quando tratou dos objetivos do processo licitatório no sentido de que a licitação, quanto à finalidade, visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, ou seja, é inerente à licitação a obtenção de vantagem para a Administração Pública, com respeito à isonomia ou igualdade entre os participantes, promovendo um ambiente íntegro e confiável, que assegure o alinhamento das contratações ao seu planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promova eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022; Remédio, 2021).

Portanto, percebe-se que a governança, nativa à nova Lei, pressupõe a implementação de processos e estruturas destinados à avaliação, monitoramento e direcionamento dos processos licitatórios e respectivos contratos, promovendo ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e ao orçamento público (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Nota-se com isso que uma boa governança promove a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e consistente, resguardando a confiança da sociedade na aplicação correta dos recursos públicos, implementando políticas públicas e atendendo a demandas sociais (Ferreira Neto; Gomes Júnior, 2020).

### **2.3 Governança na gestão de compras públicas**

De acordo com Silveira e Mello (2021), ao se referir ao Acórdão do TCU nº 2622/2015 (TCU, 2015a), “governança nas compras” ou “governança nas aquisições” ou “governança das contratações”, expressões de mesmo significado, pode ser entendida como sendo a aplicação de princípios e práticas de ações governamentais com enfoque na função aquisição das organizações, tendo como objetivos: alinhar as políticas e as estratégias de



gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre estas; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição. Acrescenta que seu principal objetivo é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis, e isso só é possível a partir da criação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

A partir desse trabalho, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia editou em julho de 2021 a Portaria SEGES/ME nº 8.678 (Brasil, 2021b) que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nela, a governança das contratações públicas é definida como sendo “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis”.

Segundo Gonçalves (2021), os principais benefícios na implementação de práticas de governança em contratações estão relacionados: melhorias no processo de tomada de decisão para alcance dos objetivos institucionais; ampliação da transparência e do gerenciamento de riscos que, juntos, atuam na redução de erros e combate a fraudes, contribuindo dessa forma para melhoria na confiabilidade e produtividade do processo, trazendo ganhos de eficiência, eficácia e efetividade; profissionalização da gestão através da capacitação; promoção de procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive com uso de indicadores, que resultam em ampliação da impessoalidade e imparcialidade na tomada de decisão, reduzindo os desvios de finalidade; controle social fortalecido, intensificando a confiança e o engajamento de todos os stakeholders e, assim, garantindo um maior retorno a sociedade; prestação de contas, racionalização dos gastos e melhoria da imagem institucional.

Dentro dessa lógica, em 1º de abril de 2021, a nova lei de licitações e contratos, Lei Federal nº 14.133, inovou no ordenamento jurídico ao dispor que o desenvolvimento da governança nas contratações é da responsabilidade da alta administração, que deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, de forma a promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Ou seja, em tempos de contingenciamento orçamentário, a governança pública e a gestão de compras parecem ganhar destaque como instrumentos capazes de otimizar a aplicação de recursos públicos, trazendo maior transparência do gasto público e sua devida prestação de contas à sociedade, assim como enfatizando a relação entre esse gasto e o desenvolvimento sustentável (Silveira; Mello, 2021).

Nesse panorama, a governança das compras públicas vem trazer um conjunto de ferramentas que assegurem entre outras: a correta utilização dos recursos público com eficiência, a mitigação dos riscos inerentes ao processo de compras, uma visão mais responsável da aquisição e seu alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão e uma maior *accountability* do processo como um todo (Alexandre, 2020).

É importante destacar que, apesar do processo de compra pública fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão deste a governança pública, como visto acima, até a operacionalização de sua atividade (Terra, 2018).

Cabe ressaltar ainda que as compras públicas mantêm estreita relação com as funções do Estado. Sua utilização nos últimos anos passou a ser observada pelo prisma da estratégia, perfazendo um novo instrumento para alçar as políticas públicas, sejam elas de cunho inovativo, social, econômico ou sustentável. Desta maneira, a governança dos desafios impostos para sua consecução é de primar a natureza para que esta possa cumprir com seu papel (Sturmer *et al.*, 2022).

A partir dessa relevância dada a governança, o TCU realizou levantamento em amostra de organizações da administração pública federal a fim de obter e sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições nos órgãos e entidades da administração pública federal (TCU, 2015a). Em 2013 realizou um diagnóstico com objetivo de obter e sistematizar informações sobre governança e a gestão das aquisições em 376 organizações que realizam gestão de recursos federais (Gonçalves, 2021). Após os dados do levantamento serem vistos e discutidos pelo plenário do TCU, em seção plenária de 21 de outubro de 2015, o Acórdão nº 2622/2015-TCU determinou uma série de recomendações para diversos órgãos, no sentido de incrementar os níveis de governança das aquisições. Em seus acórdãos, o TCU tem utilizado a expressão “Governança das aquisições” para se referir as recomendações relativas às contratações públicas (Ribeiro, 2020).

Em seu relatório de número de TC 025.068/2013-0 (TCU, 2015a), que consolidou

os resultados do levantamento feito, o TCU avaliou práticas de governança e gestão das aquisições em instituições públicas e identificou que a situação não era adequada: as organizações apresentavam baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação proposto. Isso foi um marco nas compras públicas, demonstrando aos gestores na forma de recomendação a importância de boas práticas de governança aplicadas à logística governamental e o quanto isso impactava na qualidade do gasto público, dos materiais e dos serviços adquiridos pelas organizações públicas (Melo, 2017; Silveira; Mello, 2021).

Nesse mesmo relatório, o TCU (2015b) destaca que a governança das aquisições tem por objetivo: a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das contratações às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; b) assegurar a utilização eficiente de recursos; c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; d) mitigar riscos nas aquisições; e) auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições e f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

Embora ‘governança das aquisições’ seja um conceito em construção, a unidade técnica do em sua última versão do referencial básico de governança (TCU, 2020) sintetizou o conceito de governança pública organizacional como sendo 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. Esses mecanismos e práticas de governança pública organizacional foram sintetizados na Figura 1.

**Figura 1** – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2020)

À perspectiva organizacional de governança, objeto do Referencial Básico de 2020, remonta a trabalhos pioneiros realizados em temas transversais ao serviço público como tecnologia da informação, pessoal e aquisições (TCU, 2020). Como observado na Figura 1, cada mecanismo está subdividido em componentes e, dentro de cada um deles, são listadas práticas que o TCU entende serem necessárias para a boa governança no setor público. Importante pontuar que tais práticas e mecanismos referem-se à macro dimensão de governança proposta pelo TCU em 2020 quando editou a 3ª edição do seu referencial básico de governança organizacional, conforme enfatiza Melo (2017).

No levantamento feito pelo TCU (2020) o mecanismo liderança e suas práticas visa avaliar o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues à sociedade. Esse mecanismo refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegure a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas, ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (Seixas, 2018).

Em relação ao mecanismo ‘estratégia’ e suas práticas, este consiste em fazer escolhas e estabelecer prioridades, a partir de evidências, que devem suportar a missão, a visão e os valores fundamentais da organização, compreendendo objetivos, indicadores e

metas de desempenho. Pressupõe a existência do envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia; das orientações e deliberações dos órgãos de controle e das diretrizes e prioridades (de Estado e de Governo); da identificação das prioridades e políticas públicas de responsabilidade da organização ou nas quais a organização esteja envolvida. O processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança é conduzido por líderes, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. Integração do processo de gestão de riscos à gestão estratégica (TCU, 2020).

Por último, o mecanismo ‘controle’ e suas práticas visa realizar o acompanhamento sobre como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas estão sendo atingidas como sendo um requerimento da sociedade e apenas viável se houver práticas de transparência e de prestação de contas eficazes. Para isso, é conveniente a existência de mecanismos de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados (TCU, 2020).

Esses mecanismos de governança ditados pelo TCU (2020) foram assimilados no Decreto 9.203/2017 (Brasil, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, definindo cada um deles da seguinte forma:

- e) **liderança**, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade, competência, responsabilidade e motivação;
- f) **estratégia**, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e
- g) **controle**, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e as atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recurso.

Dentro desse novo cenário, a alta administração de cada órgão ou entidade municipal terá o compromisso de implementar e manter os mecanismos e instrumentos de governança organizacional na perspectiva de compras públicas, com no mínimo a adoção de formas de acompanhamento de resultados com indicadores de metas, iniciativas de promoção de soluções para melhoria do desempenho institucional e instrumentos de processo decisório orientado por evidências, legalidade, qualidade regulatória, desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Para o presente estudo de avaliação do nível de governança nas contratações públicas adotou-se na análise outras pesquisas realizadas sobre a temática, tais como: TCU(2018a), Ribeiro (2020), Melo (2017) e Gonçalves (2021).

No Relatório de levantamento com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF) no ano de 2013 do TCU (2015), que resultou Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário, demonstraram que a maior parte das organizações (57,2%) encontra-se em estágio inicial de capacidade em governança e gestão das aquisições, 39,4% em nível intermediário, e somente 3,5% estão em estágio aprimorada.

Por sua vez, nos resultados encontrados em 2018 pelo TCU para avaliar a capacidade de governança e gestão em 526 órgãos e entidades da Administração Pública Federal constataram que ainda é incipiente o nível de capacidade das organizações respondentes em gerir suas aquisições e contratações. Observou-se que 41% dessas organizações ainda estão em estágio de capacidade inicial (TCU, 2018a).

Na pesquisa realizada por Melo (2017) na Universidade Federal de Uberlândia – UFU constatou-se que, aproximadamente, 65% dos servidores estão familiarizados com os conceitos de governança pública, apesar de a universidade ter apresentado baixa adoção de práticas de governança em aquisições. Na dimensão liderança indicou que os servidores envolvidos no processo de compras da UFU não concordam sobre a existência dessas práticas dentro da instituição. A dimensão de práticas relacionadas à estratégia, na visão dos servidores, não apresentou resultado diferente da dimensão de liderança, visto que, nesse mecanismo, as respostas indicaram um baixo grau de adoção nas práticas de governança pública. Os resultados do questionário para a dimensão controle mostraram que a única prática ainda não implementada na UFU é a gestão de risco, pois, de acordo com a opinião dos servidores, a instituição não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos, não capacita os gestores e, portanto, essa prática não é realizada.

No estudo de Gonçalves (2021) realizado na Universidade Federal do Cariri –

UFCA, na pesquisa realizada por, os principais resultados demonstraram que a maioria dos gestores tem uma percepção positiva em relação a adoção das práticas de governança nas contratações. Contudo, em um comparativo com as evidências coletadas, houve divergência de resultados. Das 43 práticas listadas, segundo a percepção dos gestores, 29 (que representa aproximadamente 67%) são aplicadas, porém apenas 18 (que representa aproximadamente 42%) foram efetivamente evidenciadas com a pesquisa documental. Os pontos fortes identificados se apresentaram, principalmente, nos eixos temáticos de Planejamento, Gerenciamento de Riscos e Processos de Trabalho de Contratações. Já os pontos críticos estão relacionados com Gestão Estratégica, Integridade, Ética, Gestão por Competência, Políticas e Diretrizes de Contratações.

### **3 PERCURSO METODOLÓGICO**

Esta seção tem por objetivo apresentar os procedimentos e técnicas metodológicos utilizados na realização desta pesquisa. Em termos de estrutura, inicialmente, faz-se uma descrição da tipologia da pesquisa. Em seguida, são apresentados a unidade de análise e os sujeitos da pesquisa. Na sequência, trata-se da análise de dados e, por fim, descreve-se o tratamento desses dados.

#### **3.1 Tipologia da pesquisa**

A presente pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, como descritiva, pois aborda a observação e descrição da percepção dos servidores da SEPOG quanto à maturidade do processo de compras públicas na aplicação das práticas e mecanismos de governança organizacional quanto a gestão das aquisições preconizados pelo TCU. Também foram consultados os gestores e agentes de contratação da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza (CLFOR) por participarem do processo de contratação na fase externa da licitação. Com isso, as análises comparativas dos itens trazidos pela nova lei de licitações estabelecem formas para a discussão da temática e orienta a percepção do assunto no contexto acadêmico em relação aos estudos da governança (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Como o estudo levantou informações sobre uma amostra determinada das áreas envolvidas no processo de compras da SEPOG e da percepção de uma parte de seus servidores, entende-se que a pesquisa tem caráter descritivo que, de acordo com Gil (2010), consiste em descrever as características de uma população ou de um fenômeno. A utilização de técnicas de coleta de dados padronizadas, como os questionários, é uma de suas principais características.

Para tentar buscar compreender como as práticas de governança são aplicadas no setor de compras, quanto aos seus procedimentos, adotou-se o estudo de caso único por ser uma estratégia com foco na compreensão da dinâmica dos processos de governança em compras em uma organização pública, delimitado nesse estudo à Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

Para Yin (2001), tal procedimento é a estratégia preferida quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Acrescenta o autor que a coleta de dados para os estudos de caso pode se basear em muitas fontes de evidências, tais como: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante



e artefatos físicos.

Para caracterização como estudo de caso, adotou-se a estratégias diversas para coleta de dados, de modo a produzir a triangulação dos dados, a saber: pesquisa documental, aplicação de questionário e realização de entrevista semiestruturada.

Considerando a problemática delineada, quanto a forma de abordagem, a pesquisa concentrou-se em análise qualitativa, uma vez que se constitui na reflexão dos assuntos pertinentes ao processo de governança nas compras públicas. Para Lavelle e Dionne (1999), na pesquisa qualitativa o pesquisador decide prender-se as nuances de sentido que existem entre as unidades, aos elos lógicos entre essas unidades ou entre as categorias que as reúnem, visto que a significação de um conteúdo reside largamente na especificidade de cada um de seus elementos e na das relações entre eles, especificidade que escapa amiúde ao domínio do mensurável. Logo, lança-se mão de meios qualitativos para a composição da análise e a construção do estudo, buscando-se analisar a visão das pessoas que estão envolvidas nos processos de compras corporativas para que seja possível explorar o que esses sujeitos avaliam o nível de maturidade e à administração de recursos nos processos de contratação segundo padrões de governança públicas definidos pelo TCU. Por isso, as entrevistas e o questionário compreendem instrumentos importantes para a análise qualitativa desse estudo.

### **3.2 Unidade de análise**

O trabalho teve como unidade de análise a Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) da Prefeitura Municipal de Fortaleza, que resultou da fusão da Secretaria de Administração do Município (SAM) e da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), por ser o órgão responsável pela coordenação das políticas públicas de todo Município na gestão de aquisições corporativas. A SEPOG tem dentre suas atribuições promover o planejamento, coordenação, articulação, gerenciamento e controle das ações de gestão municipal, contribuindo para a qualidade da vida urbana, visando à efetividade e qualidade na prestação dos serviços públicos do Município de Fortaleza (Fortaleza, 2016b).

No âmbito do município, a SEPOG é o órgão responsável pela realização das aquisições corporativas e deverá fazê-lo de acordo com um Planejamento Anual de Aquisições. Vale salientar que são corporativas as aquisições quando destinadas à contratação de bens e serviços de natureza comum que atendam a mais de um órgão e/ou entidade, devendo ser realizadas, preferencialmente, por meio do Sistema de Registro de Preços (Fortaleza, 2016a).

Por ser o órgão responsável por conduzir a fase externa dos procedimentos licitatórios de interesse dos órgãos e entidades da administração pública municipal, a CLFOR foi incluída nesse estudo como unidade de análise pela imprescindível participação no processo de contratação do município (Fortaleza, 2014a).

Assim, ciente da importância da função compras para a Administração Pública Municipal, bem como da replicação de atividades relacionadas ao processo de compras existente no âmbito dos seus órgãos e entidades, a Prefeitura de Fortaleza definiu como estratégia a centralização das compras públicas corporativas de bens e serviços de uso comum para mais de um órgão na SEPOG, visando proporcionar ao Governo Municipal maior eficiência na gestão dos recursos públicos por meio da economia de escala alcançada em razão do grande volume de itens comprados para satisfazer as necessidades de todos os órgãos e entidades do Município de Fortaleza.

Para melhor compreensão do posicionamento da área de compras na estrutura organizacional da SEPOG (Figura 4), definida no Decreto nº 14.471, de 30 de julho de 2019 (Fortaleza, 2019), faz-se necessário conhecer seus níveis hierárquicos: a) direção superior - secretário municipal do planejamento, orçamento e gestão; secretário adjunto do planejamento, orçamento e gestão; b) gerência superior - secretário executivo do planejamento, orçamento e gestão; c) órgãos de assessoramento - assessoria técnica (ASTECA), assessoria de planejamento e desenvolvimento institucional (ASPLAN), assessoria de comunicação (ASCOM); d) órgãos de execução programática - coordenadoria de planejamento, orçamento e monitoramento (COPLAM); coordenadoria de gestão e modernização organizacional (COGEM); coordenadoria de gestão de aquisições corporativas (COGEC); coordenadoria de gestão do patrimônio (COGEPAT); coordenadoria de gestão estratégica de pessoas (COGESP); coordenadoria de gestão corporativa da tecnologia da informação e comunicação (COGECT); e) órgão de execução instrumental - coordenadoria jurídica (COJUR); coordenadoria administrativo-financeira (COAFI); coordenadoria da tecnologia da informação e comunicação (COTEC).

Participam do processo de aquisições da SEPOG essencialmente a assessoria de planejamento e desenvolvimento institucional (ASPLAN) e cinco coordenações subordinadas diretamente aos secretários adjunto e executivo, sendo elas: coordenadoria de planejamento, orçamento e monitoramento (COPLAM); coordenadoria de gestão e modernização organização (COGEM); coordenadoria de gestão de aquisições corporativas (COGEC); coordenadoria de gestão estratégica de pessoas (COGESP); coordenadoria jurídica (COJUR) e coordenadoria administrativo-financeira (COAFI).

Importante destacar que a fase externa dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços no município de Fortaleza são centralizados. A Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza (CLFOR), órgão integrante da Administração Direta do Município de Fortaleza, subordinada hierarquicamente a Procuradoria Geral do Município (PGM), é responsável por realizar os procedimentos licitatórios de interesse dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta (Fortaleza, 2014a). A SEPOG fica responsável pela fase interna (preparatória) do procedimento de compras corporativas de bens e serviços de natureza comum que atendam a mais de um órgão e/ou entidade da administração municipal que vai da abertura do processo até a publicação do edital de licitação, ficando a cargo da CLFOR a condução da abertura e julgamento das propostas, cujos processos são divulgados por meio do portal de compras da prefeitura ([compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br](http://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br)). Entende-se por compras corporativas a compra ou contratação de bens, serviços ou obras a mais de um órgão e/ou entidade do município, em que o órgão ou entidade gerenciadora da compra corporativa, no caso a SEPOG, conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada, mediante prévia indicação da demanda pelos órgãos ou entidades participantes (Fortaleza, 2024a)

O período da análise documental compreende os anos de 2021 a 2023, por ser aquele de vigência da nova lei de licitações e contratos administrativos que, dentre as suas inovações, de acordo com as mais recentes políticas de gestão, está o estabelecimento de programas de governança, controle interno e gerenciamento de riscos com foco na administração pública (Falcão; Peroli, 2021).

### **3.3 Coleta de dados**

Para a consecução dos objetivos propostos, a coleta de dados para verificação do grau de aderência às práticas de governança foi feita por meio da aplicação de 99 (noventa e nove) questionários junto a 31 (trinta e um) gestores e 68 (sessenta e oito) servidores envolvidos no processo de compras, realização de 6 entrevistas semiestruturadas com os principais gestores dos setores que compõem a estrutura de governança da SEPOG e realização de pesquisa na documentação disponibilizada em páginas eletrônicas de domínio amplo, tais como: portal de compras da Prefeitura de Fortaleza (Comprasfor), sítio do Governo Federal (Comprasgov), Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e Tribunais de Contas, com a finalidade de consolidar as informações obtidas nos questionários e entrevistas.

As questões mais estratégicas foram dirigidas aos principais gestores envolvidos no processo de compras (coordenadores, assessores e gerentes) e a alta gestão (secretários titular, adjunto e/ou executivo, presidente e/ou vice-presidente). O motivo da escolha desse público é decorrente do fato de fazerem parte da estrutura de governança organizacional quanto a gestão de compras da SEPOG e CLFOR com algum nível de tomada de decisão, e, de forma mais específica, por atuarem direta ou indiretamente nos processos de contratações.

O primeiro procedimento de coleta de dados foi a aplicação de um questionário (Apêndice A) seguindo os modelos adaptados do TCU (2020), de Gonçalves (2021) e de Melo (2017). As adaptações referiram-se a ajustes nas redações das questões para adequá-las a realidade do órgão objeto da pesquisa. No primeiro bloco de perguntas buscou-se a caracterização dos respondentes, quais sejam, o tempo de atuação na SEPOG e no cargo atual, unidade de lotação e posição que ocupa na estrutura do órgão. Na sequência são feitas duas perguntas abordando o nível de assimetria de informações entre sociedade e a administração da secretaria e o nível de familiaridade do respondente com o termo “governança pública”. No bloco seguinte finaliza com 23 (vinte e três) perguntas correspondentes aos três mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) inspirados no modelo proposto para governança das aquisições pelo TCU, com o objetivo de avaliar as percepções dos servidores e gestores envolvidos no processo de compras públicas quanto a governança nas aquisições.

Foram respondidos 67 questionários por servidores distribuídos segundo a posição estratégica de cada um na estrutura organizacional da SEPOG e CLFOR (Tabela 1): alta gestão (secretários/presidente); média gestão (coordenadores, assessores e gerentes); e nível técnico (outros ocupantes de cargos técnicos). Para a entrevista foram selecionados oito sujeitos da pesquisa, sendo: i) o secretário adjunto da SEPOG, substituto legal do titular da pasta; ii) o presidente da CLFOR, autoridade máxima do órgão responsável pela fase externa da licitação; iii) o coordenador da COJUR; iv) a assessora da ASPLAN; v) o coordenador da COPLAM; vi) a coordenadora da COGESP; vii) a coordenadora da COGEM, por serem membros do comitê gestor executivo da SEPOG e viii) a gerente da CEARP, por participar da fase de planejamento e da fase preparatória das aquisições corporativas.

A transcrição dos arquivos de áudio das entrevistas para editor de texto foi realizada com suporte do software “*Transkriptor*”, em versão gratuita

Antes de sua aplicação, foi realizado um pré-teste do questionário com servidores da COGEC, coordenadoria responsável pelas aquisições corporativas. Na ocasião, foram feitos ajustes na redação de algumas questões, de forma a facilitar o entendimento dos respondentes, e estimou-se o tempo necessário para responder ao questionário.

Assim como fez Melo (2017) e Gonçalves (2021), foram feitas mudanças no questionário aplicado neste estudo em relação ao questionário original do TCU (2020), substituindo o padrão de resposta dicotômicas e subjetivas para escala de intensidade de *Likert* de cinco pontos. A análise do questionário foi realizada utilizando-se a proporção, ou seja, o grau de concordância foi determinado com base na pontuação da escala de intensidade *Likert*, sendo utilizado para tanto o estudo do TCU (2018a, p. 3) cujos níveis foram divididos em três estágios (Figura 2): i) inicial (de 0 a 39,99%), ii) intermediário (de 40 a 70%) e iii) aprimorado (de 70,01 a 100%). O estágio inicial ainda se subdivide em inexpressivo (de 0 a 14,99%) e iniciando (de 15 a 39,99%).

**Figura 2** – Grau de maturidade da prática de governança.

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivos	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 A 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

Fonte: TCU (2018b, p. 7).

Cabe esclarecer que o pesquisador é servidor efetivo da SEPOG e exerce as suas atividades profissionais na Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas. Com o intuito de evitar viés à pesquisa, portanto, o pesquisador não participou do estudo. Sendo assim, o questionário foi encaminhado a um total de 99 servidores lotados nos setores envolvidos com processo de compra da SEPOG, dos quais, 67 responderam ao questionário. O envio do questionário deu-se para cada e-mail institucional dos participantes, utilizando-se da ferramenta do “Google Forms”.

Numa segunda etapa da coleta foram realizadas entrevistas com a alta gestão da SEPOG e da CLFOR; a assessora da ASPLAN; os coordenadores da COGEM, COGESP, COJUR, COPLAM; e com a gerente de uma das células da COGEC, conforme evidencia o Quadro 1:

**Quadro 1** – Codificação das entrevistas realizadas

ENTREVISTADO (A)	FUNÇÃO	DATA DA REALIZAÇÃO	TEMPO DE DURAÇÃO
E1	Coordenador(a)	21/03/2024	00:19:21
E2	Coordenador(a)	21/03/2024	00:18:05
E3	Assessor(a)	22/03/2024	00:19:07
E4	Alta gestão da CLFOR	26/03/2024	00:20:56
E5	Coordenador(a)	27/03/2024	00:15:59
E6	Coordenador(a)	28/03/2024	00:18:40

E7	Alta gestão da SEPOG	16/05/2024	00:25:36
E8	Gerente	16/05/2024	00:15:29

\*Alta gestão: secretário titular, secretário adjunto, secretário executivo, presidente e vice presidente.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

O roteiro de entrevista foi elaborado a partir do questionário aplicado na primeira etapa da coleta, abordando tanto algumas questões contidas no questionário, bem como questões complementares sobre temas de competência exclusiva dos secretários, assessores, coordenadores e gerentes (Melo, 2017), que permitam identificar, do ponto de vista do entrevistado, as barreiras enfrentadas e benefícios na adoção da prática de governança nas compras da SEPOG, ou seja, que não competem ao nível operacional da instituição e, sim, ao nível estratégico responder.

Assim como fez Melo (2017), a última etapa da coleta de dados se deu por meio do acesso a documentos listados, o que permitiu verificar se as práticas efetivamente vêm sendo aplicadas na SEPOG.

Os documentos selecionados para análise foram os seguintes:

- h) planejamento estratégico (missão, visão, valores institucionais e objetivos estratégicos);
- i) código de ética;
- j) plano de contratação anual;
- k) documentos de gestão de risco;
- l) avaliação de desempenho;
- m) planos de capacitação;
- n) portarias de nomeação (comitê, comissão e conselho);
- o) regulamentos da SEPOG e CLFOR;
- p) organogramas.

### 3.4 Análise dos dados

A análise dos resultados deu-se com o uso da triangulação dos dados obtidos nos questionários, entrevistas e pesquisa documental, para confirmar se os dados obtidos convergem para os documentos da SEPOG. De início, foram realizadas uma análise geral dos resultados relacionados a todas as práticas, depois será feita uma análise mais específica estruturada por eixos temáticos e separados em tópicos e, por fim, buscar-se-á realizar uma análise final de eixos temáticos cujos resultados se demonstraram mais importantes, de acordo com a percepção do pesquisador (Gonçalves, 2021).

Para o questionário aplicado aos servidores envolvidos no processo de compras públicas foi verificada a aderência das práticas de governança organizacional da SEPOG quanto a gestão de compras segundo a percepção dos servidores envolvidos no processo de contratação, quando da marcação das opções da escala de intensidade de *Likert*. As respostas foram apresentadas em percentuais, em uma análise estatística descritiva (Gonçalves, 2021).

Os dados obtidos na consulta aos documentos da SEPOG foi objeto de análise e os questionários aplicados foram tratados utilizando-se a estatística descritiva, por meio da análise de frequência. Esta etapa da coleta de dados foi realizada por meio da análise dos documentos da SEPOG listados no item 3.3, o que permitiu verificar se as práticas efetivamente vêm sendo aplicadas no órgão. Essa análise fecha a triangulação dos achados e permite confirmar se os dados obtidos pelo questionário e entrevistas convergem para os documentos da SEPOG. Oportuno ressaltar que nem todas as práticas são passíveis de registro documental.

Os dados qualitativos, oriundos das entrevistas, foram analisados utilizando-se o método de análise de conteúdo. Para Bardin (2016), esse tipo de análise é executado em três polos cronológicos: i) pré-análise, ii) exploração do material e iii) tratamento dos resultados. Na pré-análise foram desenvolvidas as operações preparatórias de seleção dos dados por eixo temático (liderança, estratégia e controle). Na fase de exploração do material, os dados brutos colhidos na pré-análise foram codificados, transformados e catalogados, possibilitando uma descrição exata das características pertinentes ao conteúdo expresso no texto transcrito (Bardin, 2016). No tratamento dos resultados, última fase da análise de conteúdo, foram colocadas em relevo as informações fornecidas por meio de quantificação simples, ou seja, frequência de aparição (Sampaio; Lycarião, 2021). Nesse estudo, esse processo consistiu em categorias que derivaram do modelo teórico do Referencial Básico de Governança Organizacional elaborado pelo TCU (2020).

Para realizar a análise dos dados qualitativos coletados nas entrevistas foi utilizado o software de suporte NVivo. O software NVivo é um dos mais utilizados no ambiente acadêmico brasileiro, tendo sido adotado por centros de pesquisa da maioria das grandes universidades, como a Unicamp, a USP, entre outras (Guizzo; Krzimirski; Oliveira, 2003). Cabe ressaltar que a utilização desse tipo de ferramenta não teve a intenção de substituir a análise a cargo do pesquisador e sim facilitar e auxiliar na análise daquilo que foi coletado.

O Quadro 3, apresenta de forma sintética a relação entre os objetivos específicos deste estudo, os procedimentos de coleta de dados e as técnicas de análise dos dados

utilizadas para atingi-los.

**Quadro 2** - Relação entre objetivos específicos, coleta e análise dos dados

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Coleta de dados</b>	<b>Análise dos dados</b>
Identificar nas contratações realizadas pela SEPOG as práticas de governança nas compras públicas recomendadas pelo TCU no mecanismo liderança	Questionário (questões de 1 a 9), entrevista (questão 3) e pesquisa documental	Análise de conteúdo e análise documental
Identificar nas contratações realizadas pela SEPOG as práticas de governança nas compras públicas recomendadas pelo TCU no mecanismo estratégia	Questionário (questões de 10 a 17), entrevista (questão 2) e pesquisa documental	Análise de conteúdo e análise documental
Identificar nas contratações realizadas pela SEPOG as práticas de governança nas compras públicas recomendadas pelo TCU no mecanismo de controle	Questionário (questões de 18 a 23), entrevista (questões 4) e pesquisa documental	Análise de conteúdo e análise documental
Analisar a percepção dos gestores e servidores da SEPOG quanto a adoção de práticas de governança pública preconizadas pelo TCU, benefícios percebidos e barreiras enfrentadas com sua implementação.	Questionário (preâmbulo) e entrevista (questões de 1, 5, 6, 7 e 8)	Análise de conteúdo e análise descritiva

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A análise documental fecha a triangulação e permite confirmar se os dados obtidos pelo questionário e entrevista convergem para os documentos da secretaria, permitindo também apresentar algumas etapas do processo de compras. A partir dos dados primários obtidos dos questionários aplicados e das entrevistas realizadas, bem como dos dados secundários da consulta documental, foi avaliado o nível de governança pública nas contratações realizadas pela SEPOG segundo parâmetros definidos TCU (2021), objetivo desta pesquisa.

Dessa forma, a próxima seção apresenta os resultados da análise dos dados qualitativos coletados para cada objetivo específico, bem como a discussão desses resultados para o fornecimento de respostas ao problema de pesquisa proposto.



## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na presente seção são expostos os resultados da pesquisa que derivam da triangulação dos instrumentos de coleta de dados oriundos da aplicação de questionário, realização de entrevista e pesquisa documental, assim como sua análise e discussão, atendendo aos objetivos geral e específicos propostos neste estudo, bem como respondendo a questão de pesquisa que foi formulada. A seção está estruturada segundo os mecanismos de governança pública organizacional sugeridos pelo TCU (2015a; 2018a; 2020): liderança, estratégia e controle.

O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, a partir dos conteúdos manifestos e latentes contidos no material coletado, pretendem dar significado e validade aos resultados alcançados, visando a possibilitar sua utilização com fins teóricos e/ou pragmáticos (Siqueira, 2023). Dessa forma, os resultados são evidenciados nas cinco subseções adiante, a saber: (4.1) perfil dos respondentes, (4.2) mecanismo de liderança, (4.3) mecanismo de estratégia e (4.4) mecanismo de controle.

O mecanismo de “Liderança” é formado pelo conjunto de práticas que asseguram a existência de corpo diretivo competente e motivado. O mecanismo “Estratégia” envolve as práticas relacionadas à definição e monitoramento de objetivos, avaliação dos ambientes interno e externo, e à avaliação das demandas das partes interessadas. O “Controle” estabelece as práticas essenciais para gerenciamento de riscos, prestação de contas e responsabilização (TCU, 2015a).

### 4.1 Perfil dos respondentes

Na coleta dos dados e conforme demonstrado na Tabela 1, buscou-se uma caracterização dos respondentes e, portanto, foram incluídas perguntas sobre o cargo ocupado, a distribuição dos respondentes por nível hierárquico, o tempo de serviço no órgão e no cargo ocupado no período de coleta de dados.

**Tabela 1-** Distribuição dos respondentes do questionário por nível hierárquico

CARGO/FUNÇÃO	POPULAÇÃO	AMOSTRA	PROPORÇÃO DA AMOSTRA (%)
Secretário/Presidente	5	3	60%
Coordenador	14	8	57%
Assessor	13	12	92%
Gerente	12	8	67%
Outros	55	36	65%
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>67</b>	<b>67%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Em relação ao tempo de atuação no órgão, conforme observado na Tabela 2, percebe-se que a maioria dos servidores (64%) possuem mais de 5 anos de serviço público.

**Tabela 2-** Distribuição dos respondentes por tempo de serviço

TEMPO DE SERVIÇO (ANOS)	QUANTIDADE	PROPORÇÃO (%)
1 ≤	3	4%
2	10	15%
3	7	10%
4	4	6%
≥ 5	43	64%
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

É possível apontar que, em decorrência do tempo de atuação na instituição, os servidores que atuam no processo de contratação tendem a possuir elevado grau de conhecimento da cultura organizacional e dos mecanismos de governança existentes na instituição.

No que tange à situação funcional, há predominância de servidores públicos não efetivos, totalizando 57 respondentes, o que corresponde a 62% da amostra, com maior atuação nos órgãos de assessoramento. Embora ocupem cargos em comissão, conforme pode-se constatar pelo tempo de permanência no órgão (64% dos respondentes possuem mais de 5 anos), não há grande rotatividade. Importante destacar que mais da metade dos ocupantes dos cargos de coordenação da SEPOG são servidores efetivos o que reforça ainda mais o entendimento da baixa rotatividade de pessoal na instituição.

Outra informação relevante acerca das características da amostra está relacionada ao tempo de atuação nos cargos, apresentado na Tabela 3.

**Tabela 3 -** Distribuição dos respondentes por tempo de serviço no cargo atual

TEMPO NO CARGO (ANOS)	QUANTIDADE	PROPORÇÃO (%)
1 ≤	12	18%
2	11	16%
3	6	9%
4	8	12%
≥ 5	30	45%
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

No que tange ao tempo no cargo atual, Tabela 3, verifica-se que, quase metade

dos respondentes (45%), possuem mais de 5 anos no desempenho de atividades relacionadas ao processo de aquisições públicas, tendo, portanto, participado da transição da antiga (Lei nº 8.666/1993) para a atual (Lei nº 14.133/2021) Lei de Licitações e Contratos.

Também foi incluída pergunta de múltipla escolha com o objetivo de medir o nível de assimetria informacional entre sociedade e organização na visão dos servidores. Na Tabela 4 buscou-se saber dos servidores qual o nível de assimetria informacional existente entre sociedade e a organização municipal, considerando que a governança pública, serve também como mecanismo que permite ao cidadão monitorar e controlar as ações dos gestores públicos (Melo, 2017).

**Tabela 4** - Distribuição dos respondentes quanto ao conhecimento do nível de assimetria de informação entre sociedade e a administração.

NÍVEL DE ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO	ALTA (A) (%)	ALTA (B) (%)	MESMO NÍVEL (%)	BAIXA (A) (%)	BAIXA (B) (%)
Em sua opinião, o nível assimetria de informação (quando uma das partes envolvidas possui mais informação que a outra) entre sociedade e a administração da instituição é: (considere todo tipo de informação sobre a instituição, financeira, política, administrativa e etc.)	46%	3%	9%	42%	0

\*A - Administração pública detém mais informação, \*\*B - Sociedade detém mais informação.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Conforme disposto na Tabela 4, questionados acerca do nível de assimetria de informação, 88% dos servidores da SEPOG/CLFOR entendem que a administração pública municipal detém mais informação que a sociedade. Ou seja, existe uma considerável assimetria informacional em que a Administração informa e o cidadão não compreende (Melo, 2017). Parte dos servidores entendem que essa assimetria é alta (46%) e outra parte que é baixa (42%). Não sendo este o objetivo principal deste estudo sugere-se para trabalhos futuros a identificação dos fatores determinantes dessa situação.

## 4.2 Análise do mecanismo liderança

Na análise do mecanismo liderança foram reunidos os dados coletados nos dois instrumentos de pesquisa (questionário e entrevista), combinados com a análise dos documentos.

A liderança é responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de

forma que as ações institucionais e as de seus gestores e colaboradores individualmente priorizem o interesse público sobre o interesse privado (TCU, 2020). Assim, em alusão ao primeiro objetivo específico de identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo liderança são aplicadas no processo de contratação da SEPOG, essa sessão buscou indicativos do nível de aderência da instituição com relação aos princípios de governança. Para isso foram analisadas o grau de aderência das respostas do primeiro bloco de perguntas do questionário aos parâmetros definidos pelo TCU, constante da Tabela 5.

**Tabela 5 – Percepção das práticas de governança para o mecanismo liderança**

PRÁTICA	LIDERANÇA	A %	B %	C %	D %	E %	TOTAL (D + E)
	AFIRMATIVA						
P1	Os ocupantes das funções-chave na área de aquisições são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.	6	22	11	46	15	61%
P2	A quantidade e a qualificação dos servidores da área de aquisições são avaliadas periodicamente.	8	17	22	39	14	53%
P3	Há carreira(s) específica(s) no plano de cargos da organização para os servidores que atuam na área de aquisições.	23	8	28	35	6	41%
P4	A área de aquisições possui um código de ética próprio ou políticas que trate de questões relacionadas às suas atividades.	6	9	26	34	25	59%
P5	A instituição realiza, periodicamente, ações de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética.	14	12	14	34	26	60%
P6	A organização possui uma comissão de ética.	11	3	23	31	32	63%
P7	A organização executa processo que permite identificar as pessoas que exercem funções-chave no processo de aquisições que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses.	6	18	31	28	17	45%
P8	Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisição.	3	5	18	31	43	74%
P9	A necessidade de capacitação dos ocupantes das funções-chave, na área de aquisição, é avaliada periodicamente	1	11	34	32	22	54%

A - Discordo Totalmente, B - Discordo Parcialmente, C - Indiferente, D - Concordo Parcialmente e E - Concordo Totalmente

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Inicialmente foram analisados os resultados obtidos pela aplicação do questionário no qual se constatou que o mecanismo liderança na SEPOG possui uma considerável concordância em todas as práticas adotadas. Como observado na Tabela 5, das 09 práticas recomendadas pelo TCU, como indicativo de boa governança no mecanismo liderança, todas apresentaram uma proporção maior de respostas nas alternativas de concordância (concordo

totalmente e concordo parcialmente) em relação a discordância (discordo totalmente e discordo parcialmente), o que indica que em média mais da metade (56,7%) dos servidores envolvidos no processo de compras concordam sobre a existência das práticas de liderança dentro do órgão. No caso, todas as práticas desse quesito ficaram dentro do padrão intermediário (40 a 70%), reforçando a homogeneidade de entendimento, e confirmando a convergência de percepção dos colaboradores em todas as práticas recomendadas pelo TCU (2015a; 2018a; 2020) para o mecanismo liderança. Por outro lado, chama a atenção a existência de uma proporção muito grande de neutralidade nas práticas P7 (31%) e P9 (34%), o que nos leva ao entendimento de que uma parcela expressiva dos respondentes possui dúvidas quanto a aplicação dessa prática na instituição.

Algumas citações dos entrevistados destacam a comunicação como fator limitador da boa governança o que pode ter influenciado no elevado grau de respostas “indiferente” no resultado obtido no mecanismo “Liderança”. Algumas opiniões dos entrevistados neste sentido podem ser destacadas abaixo:

Comunicação ou alinhamento insuficiente entre as diferentes áreas envolvidas na gestão de aquisições (E1).

Líderes não comunicarem de forma clara e transparente as decisões relacionadas às aquisições acaba por prejudicar a eficácia do processo de aquisição (E4).

Quanto às práticas P1, P2 e P3, não foram evidenciadas na pesquisa documental dados que comprovem sua existência. O resultado do questionário indica que mais da metade (51,7%) concordam (totalmente e parcialmente) que os ocupantes da área de aquisições são selecionados com base na competência do cargo, que possuem uma carreira específica no plano de cargos da secretaria e são avaliados periodicamente. Contudo, não foram constatados para temática evidências que comprovem a existência de plano de cargos e carreiras específico para os servidores que atuam na área de compras, o que pode, inclusive, justificar o elevado percentual de discordância e neutralidade dos respondentes quanto a adoção dessas práticas na instituição, em média 48%.

Por outro lado, as práticas P4, P5 e P6 restaram evidenciadas na existência do Código de Ética, Conduta e Integridade da Administração Pública Municipal de Fortaleza (Fortaleza, 2023c) com abrangência para todos os órgãos da prefeitura. Em que pese não ser próprio da área de aquisições, o código de ética do município regula a conduta ética de seus agentes no desempenho de suas funções, o que inclui a função de compras. Quanto à existência de comissão de ética no órgão, foi constatado que a SEPOG possui uma comissão

de ética designada por meio da Portaria nº 311/2023, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor no desempenho de suas funções, no tratamento com os cidadãos e com o patrimônio público, competindo-lhe, ainda, conhecer das consultas, denúncias e representações formuladas contra o servidor público, por infringência a princípio ou norma ético-profissional. Ainda dentro desta perspectiva, as ações de disseminação, capacitação ou treinamento sobre o código de ética também se encontram regulados no Decreto Municipal nº 15.326/2022 (Fortaleza, 2022a), que instituiu o programa de integridade e *compliance* do Poder Executivo do Município de Fortaleza, em que fica evidenciado a preocupação com a conduta do agente público, estabelecendo diretrizes quanto a observância do Código de Ética.

O entrevistado E7, não só corrobora com o resultado do questionário, como ainda cita os normativos aplicáveis a gestão de ética e a portaria que designa os representantes da SEPOG para comporem a comissão de ética da secretaria.

O código de ética, conduta e integridade adotado pela SEPOG segue as orientações da Lei 11.360/2023 aplicável a toda administração pública municipal. Cada órgão entidade deve compor a sua Comissão de Ética específica. No caso da SEPOG, foi instituída a Portaria nº 311/2023, com a designação dos seus representantes (E7).

O entrevistado E8 reforça esse entendimento ao afirmar que “Existe o Código de ética e uma Comissão de Ética. Quando o servidor precisa de algum suporte ele é orientado por esta comissão” (E8).

Chama a atenção uma expressiva concordância da prática P8 (74%) quanto à existência de uma política de capacitação para os servidores da SEPOG que integram a área de aquisição. Houve discordância de 26% dos servidores quanto a adoção dessa prática (discordo totalmente, discordo parcialmente e indiferença). Em análise da documentação foi constatado a existência de uma política de desenvolvimento e capacitação dos servidores e empregados públicos da Prefeitura de Fortaleza (Fortaleza, 2014b), não só na área de aquisições como para as demais áreas de conhecimento. O fato é que uma parcela significativa dos servidores não é informada dessa política na instituição. Nesse sentido destaca-se a fala do entrevistado E4 ao afirmar que “a falha de comunicação, muitas vezes se apresenta como uma grande fragilidade, principalmente para a atualização de procedimentos para os novos servidores”.

Tomando-se por base o resultado do questionário em que 56,7% dos servidores concordam com a existência das práticas do mecanismo Liderança, chega-se à conclusão que a SEPOG encontra-se no estágio intermediário de maturidade em governança. Comparando

com os dados obtidos na pesquisa realizada por Melo (2017), constata-se que, segundo a percepção dos gestores e servidores, a SEPOG obteve um resultado positivo já que o resultado obtido na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) indicou concordância quanto à adoção do mecanismo de liderança de 48,27%. A pesquisa realizada pelo TCU (2015a), indicou que aproximadamente 75% das organizações da administração federal encontram-se em estágio de capacidade inicial.

### 4.3 Análise do mecanismo estratégia

Na sequência, foram analisados o entendimento dos colaboradores envolvidos no processo de aquisições quanto a aplicação do mecanismo estratégia na instituição. A estratégia envolve prover direcionamento estratégico à organização de forma alinhada com os objetivos de Estado e de Governo (TCU, 2021). Visando atingir o segundo objetivo específico de identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo estratégia são aplicadas no processo de contratação da SEPOG, essa sessão buscou identificar por meio da análise de dados coletados o nível de governança organizacional relacionados à gestão estratégica.

Do ponto de vista das respostas dos questionários da pesquisa e à luz da análise documental verificou-se que a média percentual de concordância (Concordo parcialmente e Concordo totalmente) das práticas de governança no mecanismo de Estratégia é de 73% o que parece evidenciar a existência dessas práticas no órgão, na percepção dos servidores da SEPOG (Tabela 6).

**Tabela 6** – Percepção das práticas de governança para o mecanismo estratégia

PRÁTICA	ESTRATÉGIA	A %	B %	C %	D %	E %	TOTAL (D + E)
	AFIRMATIVA						
P10	A Alta Administração aprovou e publicou para a organização (incluindo todos os setores): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de terceirização</li> <li>• Política de estoques</li> <li>• Política de sustentabilidade</li> <li>• Política de compras conjuntas</li> </ul>	8	5	29	41	17	58%
P11	Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.	0	5	15	34	46	80%
P12	Há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.	2	6	14	40	38	78%
P13	A organização conta com um conselho	17	11	31	27	14	41%

	independente que representa os interessados externos à organização (especialmente os cidadãos brasileiros) e que avalia a consistência das estratégias propostas e a qualidade dos resultados alcançados.						
P14	A organização executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas.	0	0	6	43	51	94%
P15	A organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano	0	3	14	26	57	83%
P16	O planejamento das aquisições é publicado na Internet e/ou outros meios de comunicação	0	3	18	37	42	79%

A - Discordo Totalmente, B - Discordo Parcialmente, C - Indiferente, D - Concordo Parcialmente e E - Concordo Totalmente.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A partir da análise documental referente a assertiva P10 verificou-se a existência na Prefeitura de Fortaleza das plataformas denominadas de “Canal: Planejamento e Gestão” e “Canal: Urbanismo e Meio Ambiente”. O primeiro tem a SEPOG como responsável por manter e gerenciar sua página na internet (Fortaleza, 2024a) e a outra plataforma é mantida e gerenciada pela Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA (Fortaleza, 2024b). Neles são disponibilizadas informações relativas as políticas de estoques, compras corporativas e sustentabilidades. Constatou-se também a publicação do Mapa Estratégico da SEPOG 2022-2025 e da Lei Orçamentária Anual de Fortaleza – 2024, que são a base para construção do Plano de Contratação Anual da secretaria, conforme previsto na nova lei de licitações e contrato (Brasil, 2021a).

A política de mão de obra terceirizada foi localizada no “Manual de Contratações de Serviços Terceirizados” (Fortaleza, 2016c), e na Instrução Normativa nº 02/2013, que disciplina o procedimento administrativo referente aos processos de licitações aplicáveis a contratação de mão de obra terceirizada (Fortaleza, 2013), disponibilizados no portal de compras da Prefeitura de Fortaleza.

A definição da estrutura organizacional da área de aquisições e suas competências, práticas P11 e P12, encontram-se discriminadas no regulamento da SEPOG (Fortaleza, 2016b), que traz a definição da estrutura da Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas (COGEC) e estabelece as suas competências, atribuições e responsabilidades, bem como as do dirigente máximo do órgão (Fortaleza, 2016b).

No que concerne a existência de conselho independente (prática P13), restou



demonstrada, após consulta documental, a existência do Comitê Municipal de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERFFOR (Fortaleza, 2015), composto pelos dirigentes de diversas secretarias, entre eles o secretário municipal do planejamento, orçamento e gestão. Apesar do conselho não ser específico da SEPOG, suas deliberações são independentes e representa os interesses externos à secretaria, tendo entre outras atribuições a de definir diretrizes, acompanhar e estabelecer medidas relacionadas à contenção ou racionalização dos gastos públicos e ao desempenho da gestão por resultados, da gestão fiscal e da gestão de contas, visando também elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração municipal (Fortaleza, 2013).

Destaca-se o elevado percentual no questionário de neutralidade quanto à existência desse corpo colegiado que represente os interesses externos (31%), o que indica que grande parte dos servidores desconhecem a sua existência ou não entendem que o COGERFFOR represente os interesses dos cidadãos junto a SEPOG.

Em seguida foi analisado o componente planejamento (práticas P14, P15 e P16), onde foi observado nos sítios eletrônicos do “canal do planejamento e gestão” e do “portal nacional de contratações públicas” o planejamento estratégico e o plano de contratação anual da SEPOG. Chama a atenção o nível de concordância quando a existência da prática P14 e P15 que trata da execução do processo de planejamento estratégico (94%) e planejamento das aquisições (83%) na instituição pela sua expressividade, o que indica que sua disseminação na instituição atinge quase a totalidade dos servidores.

Algumas citações dos entrevistados enfatizam a importância dada pela instituição na definição das estratégias para o atingimento da boa governança, a saber:

Estratégias claras e alinhadas com os objetivos organizacionais podem direcionar as atividades de aquisição de forma eficiente e transparente, contribuindo para a melhoria da governança. (E1)

Acredito que as duas juntas – “estratégia e governança” geram valor e melhor alcance de resultados. (E3)

O processo de estratégia desempenha um papel fundamental na orientação da gestão de aquisições para garantir as condições mínimas para o exercício da boa governança. (E4)

Divergindo do resultado do questionário e de algumas opiniões dadas por alguns dos entrevistados, E7 entende como crítico o planejamento das aquisições:

O planejamento das aquisições é um ponto crítico que deve ser melhor explorado. Deve haver um entendimento claro de todos sobre a importância de apresentar

demandas factíveis que passarão a compor o Plano de Contratação Anual.

Entretanto, quando comparado com as práticas de governança das organizações da administração pública federal no mecanismo Estratégia onde cerca da metade (51,1%) desses órgãos aparecem em estágio inicial (TCU, 2015a), pode-se observar, com base na escala definida pelo TCU para medir o grau de maturidade da prática de governança (Figura 5), que a SEPOG encontra-se em um nível melhor de governança, alcançando o estágio de capacidade avançada no mecanismo ‘Estratégia’ (TCU, 2018), haja vista que em média 73% das práticas recomendadas pelo TCU obtiveram concordância (total e parcial) no resultado do questionário. Seu resultado está acima daquele obtido pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) na pesquisa realizada por Gonçalves (2021) neste mesmo eixo temático onde, em média, a maioria (68%) dos gestores daquela universidade concorda que as práticas de Governança em Gestão Estratégica das Contratações são aplicadas na UFCA.

#### 4.4 Análise do mecanismo controle

Para atender o terceiro objetivo específico de identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo Controle são aplicadas no processo de contratação da SEPOG, nesta sessão constatou-se um elevado nível de concordância das práticas, tendo em média 72% dos resultados do questionário indicando que a SEPOG avalia adequadamente os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria na instituição. Para isso foram analisadas o grau de aderência das respostas do terceiro bloco de perguntas do questionário aos parâmetros definidos pelo TCU, constante da Tabela 7.

**Tabela 7** – Percepção das práticas de governança para o mecanismo controle.

PRÁTICA	CONTROLE	A %	B %	C %	D %	E %	TOTAL (D + E)
	AFIRMATIVA						
P17	Existe um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições.	0	8	23	35	34	69%
P18	A instituição estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos nos processos de aquisições.	3	8	20	48	21	69%
P19	A instituição capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos.	1	8	17	43	31	74%
P20	A organização realiza gestão de riscos das aquisições.	0	8	24	45	23	68%
P21	A organização mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e	5	1	22	35	37	72%

	colaboradores atuantes na organização.						
P22	A Alta Administração dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização.	5	9	8	32	46	78%

A - Discordo Totalmente, B - Discordo Parcialmente, C - Indiferente, D - Concordo Parcialmente e E - Concordo Totalmente

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Apesar de não ser possível confirmar a existência de um colegiado específico para auxiliar o secretário nas decisões relativas às aquisições, como descrito na prática P17, constatou-se com a pesquisa ao regulamento da SEPOG a existência de dois comitês na estrutura de gestão participativa da SEPOG: um comitê gestor executivo e um comitê gestor coordenativo que têm, entre outras atribuições, a de manter alinhada as ações da instituição às estratégias globais do Governo Municipal, assim como acompanhar o desenvolvimento e a implementação de programas, projetos e atividade que via de regra são instrumentalizados por meio de um processo de contratação pública (Fortaleza, 2016b).

Cabe destacar algumas falas dos entrevistados ao comentar sobre a existência de um comitê colegiado que auxilie a Alta Administração nas decisões relativas as aquisições:

Os comitês de Gestão Participativa têm natureza consultiva e deliberativa, tendo como foco cumprir a missão da SEPOG, como órgão da Administração Direta, procurando alinhar as suas ações à estratégias definidas pelo Governo Municipal (Entrevistado E3).

Não tenho conhecimento de decisões colegiadas que tenham sido demandadas ao Comitê Gestor para orientar o processo. O processo, nesse momento inicial se concentrou essencialmente na COGEC, por delegação do Secretário, que se encarregou de fazer a articulação com os outros órgãos envolvidos (Entrevistado E7).

Não obstante um elevado percentual de concordância no resultado do questionário para a prática P17 (69%), na fala do entrevistado E3 e E7 é possível deduzir que as decisões relativas as aquisições estão concentradas na coordenadoria de compras e não no comitê gestor na SEPOG que tem suas atribuições mais voltadas às ações de governo.

No que tange as práticas P18, P19 e P20, recomendadas para o mecanismo controle, verificou-se a Instrução Normativa nº 05/2023, da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município (CGM), que regulamenta e define as diretrizes para a gestão de risco no âmbito da Prefeitura de Fortaleza (Fortaleza, 2023a), confirma o percentual alcançado no resultado do questionário que foi em média de 70,3%.

Quanto à existência de canais diretos para o recebimento de denúncias de desvios de conduta referentes a servidores (P21), a grande maioria dos colaboradores confirmam sua existência (72%), contudo 22% manifestaram indiferença em suas respostas, indicando que

parte desses colaboradores não demonstraram possuir conhecimento acerca da adoção de tal prática, enquanto que apenas 6% discordam da sua existência.

Em consulta aos sítios eletrônicos da prefeitura de Fortaleza, a existência desses canais pode ser comprovada pela adoção de sistema de ouvidoria municipal – SOM que se propõe a fomentar a participação social no aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e assegurar o direito à transparência dos serviços prestados pelo Poder Executivo Municipal (Fortaleza, 2017). O recebimento e apuração de denúncias também pode ser feito por meio físico pela utilização de urnas do programa “Fortaleza Íntegra” estrategicamente posicionadas nos corredores de todos os andares da SEPOG (Fortaleza, 2024c). Os locais onde as urnas foram colocadas não possuem cobertura por vídeo monitoramento. As urnas de integridade com registros de manifestações depositadas são enviadas pela instituição para abertura na presença de pelo menos um representante das coordenadorias de Transparência e Integridade, Corregedoria e Ouvidoria da CGM (Fortaleza, 2022a).

Em relação a constatação de uma unidade de auditoria interna na estrutura organizacional da SEPOG (P22), ao consultar o regulamento da SEPOG (Fortaleza, 2016b) não foram identificadas evidências que comprovem tal prática, apesar de ter alcançado um percentual alto de concordância (78%) no questionário. Talvez seja pelo fato da Controladoria Geral do Município de Fortaleza (CGM) realizar de forma sistemática as atividades de auditoria interna governamental nos órgãos e entidades do poder executivo municipal onde são estabelecidos os objetivos que estejam de acordo com o propósito de auditoria interna e contribuam para o alcance dos objetivos institucionais e estratégias das unidades auditadas (Fortaleza, 2023b).

Pode-se constatar que o resultado das entrevistas está alinhado com aquele obtido por meio do questionário, pois, conforme a opinião do Entrevistado E3, o processo de controle pode orientar a gestão de compras “olhando para os riscos e suas implicações nos resultados, visando a eliminação ou mitigação de conflitos de interesses” (E3). Nessa mesma linha de pensamento o Entrevistado E1 acrescenta que “o controle eficaz das atividades de aquisição ajuda a garantir a conformidade com as regulamentações, a mitigação de riscos e a promoção da transparência e da prestação de contas” (E1).

Conclui-se dessa forma que as práticas de governança pertencentes ao mecanismo de Controle aparecem em estágio avançado com uma média de 71,7% dos resultados do questionário indicando sua prática na SEPOG, o que a coloca numa situação de maturidade melhor quando comparada com o resultado do levantamento realizado pelo TCU (2015a) onde aproximadamente 75% das organizações da administração pública federal analisadas

ainda se encontram em estágio de capacidade inicial. Comparando com o resultado obtido pela Central de Compras do Governo Federal, no estudo realizado por e Bittencourt *et al.* (2018), cujo resultado obtido no mecanismo controle foi de 44,2%, a SEPOG encontra-se em um grau de maturidade superior.

#### **4.5 Análise do nível de conhecimento sobre governança aplicada a aquisições públicas, benefícios percebidos e barreiras enfrentadas na sua implementação.**

Por fim, para atingir o quarto objetivo específico de analisar a percepção dos gestores e servidores da SEPOG quanto a adoção de práticas de governança pública preconizadas pelo TCU, benefícios percebidos e barreiras enfrentadas com sua implementação, nesta sessão buscou-se identificar o nível de conhecimento dos gestores e servidores da SEPOG sobre governança pública, seus benefícios e barreiras enfrentadas.

No quesito sobre o nível de conhecimento sobre governança, chama a atenção o resultado das respostas dadas a pergunta “o quão familiarizado com o termo ‘governança pública’ você está?”, ilustrado na Tabela 8 a seguir:

**Tabela 8** - Distribuição dos respondentes quanto ao conhecimento do termo “governança pública”.

<b>NÍVEL DE CONHECIMENTO</b>	<b>NUNCA OUVI FALAR (%)</b>	<b>JÁ OUVI FALAR, MAS NÃO SEI DO QUE SE TRATA (%)</b>	<b>CONHEÇO O CONCEITO (%)</b>
O quão familiarizado com o termo “governança pública” você está?	0	09	91

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

À vista do resultado constante da Tabela 8, de modo geral, o nível de conhecimento em Governança por parte de quase a totalidade dos gestores e servidores das duas instituições estudadas é alta, indicando estarem bem familiarizados com o conceito de “governança pública”. Isto não implica dizer que os instrumentos de governança são totalmente aplicados na SEPOG, mas tão somente os qualificam para responderem com propriedade as perguntas formuladas.

Ademais, cabe destacar, alguns trechos das entrevistas relacionados aos benefícios percebidos (Quadro 3) e barreiras enfrentadas (Quadro 4) na implementação de práticas governança nos processos de aquisição da SEPOG.

**Quadro 3** – Respostas das entrevistas relacionadas às categorias benefícios percebidos na implementação da governança no processo de aquisição.

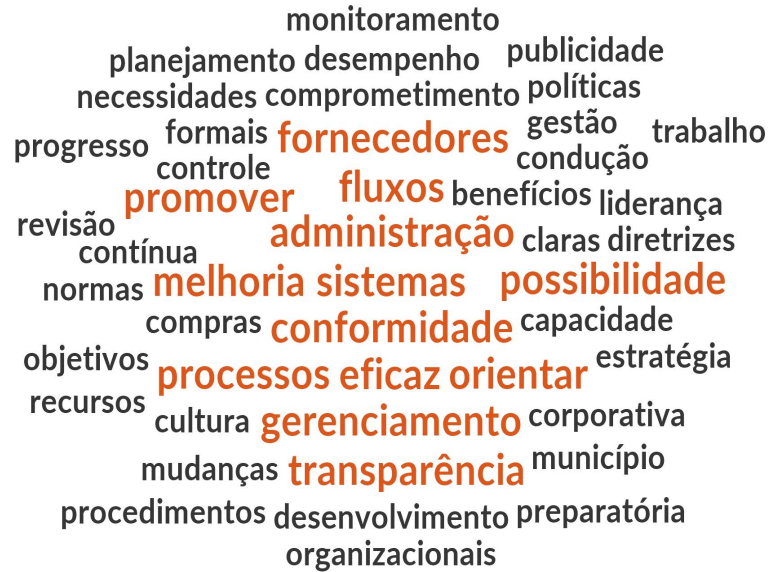
CATEGORIA	ENTREVISTADO	RESPOSTA
Benefícios percebidos	E1	Existência de políticas e procedimentos formais para orientar as aquisições. Comprometimento da liderança em promover a transparência e a conformidade nas aquisições. Capacidade de adaptação às mudanças; Compromisso da alta administração em promover uma cultura de conformidade e transparência.
	E2	A SEPOG como órgão de aquisições tanto setorial quanto corporativa, tem o potencial de orientar o restante dos órgãos do município com as melhores práticas, disponibilizando ferramentas a serem adotadas em processos de aquisição, como fluxos, normas e sistemas.
	E3	O trabalho que pode ser feito via Rede de Compras, ouvindo mais os órgãos e entidades da PMF, para revisão da estratégia adotada e definida pela SEPOG.
	E4	A possibilidade que a SEPOG tem para desenvolvimento de sistemas que possam garantir o gerenciamento ainda mais eficaz das aquisições, possibilidade de sistemas de monitoramento de fornecedores, dentre outros sistemas que favoreçam a melhoria contínua das aquisições. Estabelecimento de diretrizes estratégicas claras para as aquisições garantem que os recursos sejam alocados de maneira eficaz para atender às necessidades organizacionais e impulsionar o progresso em direção aos objetivos estabelecidos.
	E5	Grande capilaridade da PMF para boa gestão de aquisição
	E6	O planejamento, o gerenciamento, a condução, o controle e o encerramento das aquisições.
	E7	Sem dúvida a publicação do PCA no PNCP foi um grande avanço para a publicidade dos atos da administração e para a atração de fornecedores.
	E8	Definição dos fluxos, otimização dos processos, melhoria no desempenho das tarefas na fase preparatória

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verifica-se no Quadro 3 que os principais benefícios percebidos pelos gestores e servidores da SEPOG com a implantação da governança nas contratações estão relacionados ao desenvolvimento de sistemas, fluxos e ferramentas que propiciam o gerenciamento e monitoramento ainda mais eficazes das aquisições, bem como pelo grande avanço na publicidade dos atos da administração com destaque para a publicação do plano de contratação anual (PCA) no portal nacional de contratações públicas (PNCP), garantindo dessa forma o compromisso da administração com a transparência.

Essa compreensão pode ser confirmada de forma mais didática quando as respostas foram organizadas em nuvens de palavras contendo os Benefícios percebidos com a implantação da governança (Figura 3).

**Figura 3** – Nuvem de Palavras - Benefícios percebidos na implementação de práticas de Governança das Contratações



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A compilação de palavras verificada na Figura 3 foi obtida por meio da utilização do software “NVivo” que confirma as respostas apresentadas no Quadro 3 com o indicativo dos potenciais benefícios de uma boa governança pública nas aquisições, sendo mencionadas com maior frequência os termos: transparência e publicidade no contexto de atração dos fornecedores; sistema e gerenciamento, dentro da perspectiva de tornar mais eficaz e monitoramento das aquisições; fluxos e processos, na perspectiva de melhoria das tarefas.

No Quadro 4 os resultados mostraram os limites e dificuldades impostos à SEPOG para efetivar suas ações e estratégias, sendo a prática de governança um importante mecanismo para eliminação dessas barreiras.

**Quadro 4** – Respostas das entrevistas relacionadas às barreiras percebidas na implementação da governança no processo de aquisição.

CATEGORIA	ENTREVISTADO	RESPOSTA
Barreiras enfrentadas	E1	Monitoramento não sistematizado/insuficiente do Comitê Gestor em relação às aquisições. Comunicação ou alinhamento insuficiente entre as diferentes áreas envolvidas na gestão de aquisições. Alinhamento insuficiente entre as estratégias organizacionais e as práticas de aquisição. Insuficiência de avaliações periódicas em virtude da sobrecarga de atividades. Insuficiência de mecanismos digitais de controle eficazes para monitorar as atividades de aquisição.
	E2	Falta orientação dos gestores e fiscais de contratos; Nem todos os projetos descem num nível de detalhe das aquisições; Falta acompanhamento do planejamento estratégico por meio de indicadores.
	E3	Falha no planejamento” sem o olhar da sustentabilidade.
	E4	Importante socializar para todos das equipes a visão estratégica clara para as aquisições, evitando um desalinhamento entre as atividades de aquisição e os objetivos organizacionais mais

		amplios, resultando em desperdício de recursos e esforços. A falha de comunicação, muitas vezes se apresenta como uma grande fragilidade, principalmente para a atualização de procedimentos novos servidores. Por isso, líderes não comunicarem de forma clara e transparente as decisões relacionadas às aquisições acaba por prejudicar a eficácia do processo de aquisição. Desenvolvimento de liderança e capacitação específica em gestão de aquisições forma os líderes a tomarem decisões informadas, promoverem a inovação e enfrentarem os desafios complexos associados às aquisições governamentais e a SEPOG tem sido um grande provedor de palestras, cursos e capacitações.
	E5	Vejo que essa contribuição do Comitê Gestor não ocorre de forma sistemática. Quando ocorre algum problema o tema pode ser tratado no referido Comitê, mas também sem uma metodologia.
	E6	A dificuldade em obter os dados concretos, o mais adequado possível, que reflitam a real necessidade de cada vinculada em tempo hábil, dado, muitas vezes, a precária capacitação dos seus servidores
	E7	O planejamento das aquisições é um ponto crítico que deve ser melhor explorado. Deve haver um entendimento claro de todos sobre a importância de apresentar demandas factíveis que passarão a compor o PCA. O turnover das equipes internas pode ser uma barreira a ser suplantada, pois o avanço na efetividade desse processo depende fundamentalmente de pessoas devidamente capacitadas.
	E8	Não opinou

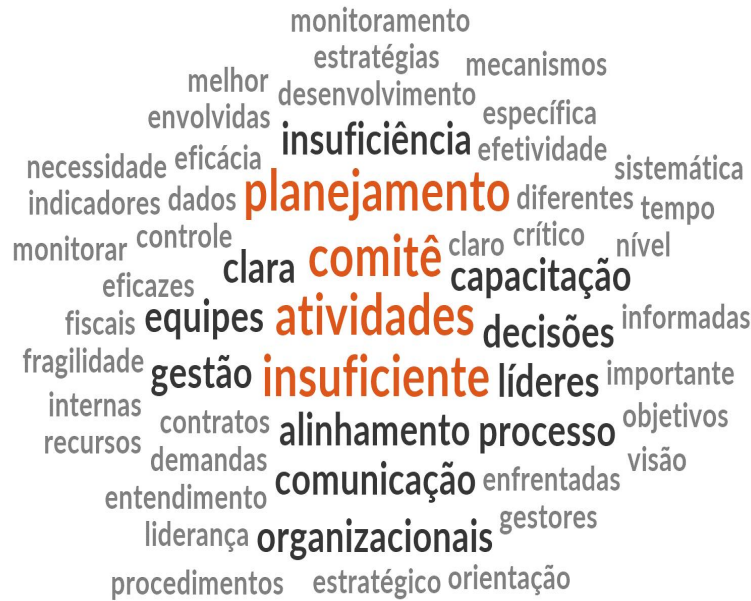
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

No estudo do Quadro 4 percebe-se que uma das principais barreiras apontadas pelos entrevistados dizem respeito a comunicação que é apresentada como insuficiente e de grande fragilidade. Embora o nível de conhecimento da existência e publicidade do planejamento estratégico organizacional é considerado elevado pelos respondentes do questionário (94%), na entrevista ficou demonstrado que as decisões não são repassadas de forma clara e transparente para todos os envolvidos. Outro fator relevante identificado é a falta de sistematização e metodologia na atuação do comitê gestor.

Seguindo a mesma didática utilizada para analisar os benefícios percebidos, as respostas obtidas no Quadro 4 foram organizadas em uma nuvem de palavras (Figura 4) com as principais barreiras que precisam ser superadas para implementação da governança nas aquisições.

**Figura 4** – Nuvem de Palavras - Barreiras enfrentadas na implementação de práticas de Governança das Contratações



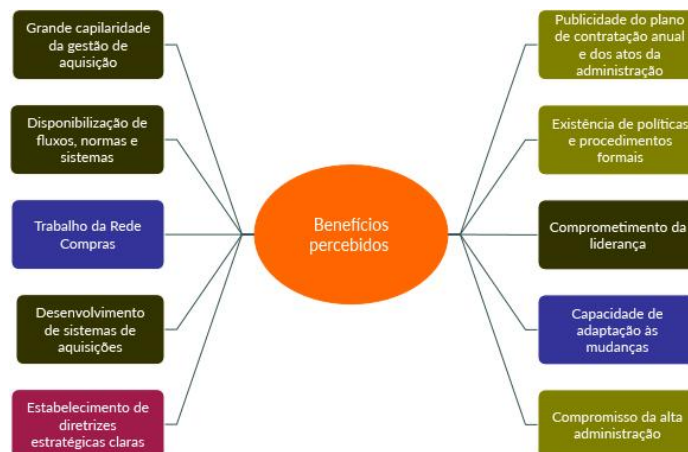


Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Dentre as principais barreiras encontradas na nuvem de palavras (Figura 4), de acordo com as respostas dos entrevistados, destacam-se: planejamento, na perspectiva de falha no acompanhamento estratégico por meio de indicadores; comitê, na ótica de atuação insuficiente e não sistematizada; atividade, no contexto do desalinhamento entre as atividades de aquisição e os objetivos organizacionais mais amplos; e insuficiente, a comunicação ou alinhamento entre diferentes áreas e de mecanismos de controle.

Nesse sentido, buscando identificar a existência de interligação dos diferentes benefícios percebidos e barreira enfrentadas nas respostas dos entrevistados foram gerados os mapas mentais explicitados nas Figuras 5 e 6.

**Figura 5** – Mapa mental - Benefícios percebidos na implementação de práticas de Governança das Contratações



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Quanto aos benefícios percebidos pelos servidores da SEPOG na implementação de práticas de governança nos processos de aquisição, o mapa mental gerado (Figura 5) indica, na percepção do pesquisador, haver um comprometimento da liderança no desenvolvimento e disponibilização de fluxos, normas e sistemas que proporcione uma maior capilaridade das práticas de governança na gestão de aquisições. Isso pode estar ligado com o compromisso da alta administração na maior publicidade dos atos administrativos e do plano de contratação anual segundo procedimentos formais e diretrizes estabelecidos de forma clara e transparente.

Em relação as barreiras enfrentadas, a partir das respostas dos entrevistados foi gerado o mapa mental representado na Figura 6.

**Figura 6** – Mapa mental - Barreiras enfrentadas na implementação de práticas de Governança das Contratações



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Na interpretação da Figura 6, percebe-se, na perspectiva do pesquisador, que a falha no planejamento estratégico reportado pelos entrevistados pode estar ligada a falta de metodologia na atuação do comitê gestor para seu acompanhamento e na insuficiência de mecanismos digitais de controle, assim como pela falta de monitoramento sistematizado dos objetivos, metas e indicadores nele definidos.

Chega-se ao entendimento também que a grande rotatividade (turnover) das equipes pode resultar na falta de acompanhamento e alinhamento das estratégias pelos novos ocupantes do cargo. Outro aspecto relevante encontrado nas respostas foi a falha na comunicação clara e transparente das atividades e resultados da instituição que pode resultar na avaliação insuficiente quanto a necessidade de desenvolvimento e capacitação de

lideranças.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa objetivou avaliar o nível de maturidade das práticas de governança organizacional no âmbito do processo de contratação da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza segundo parâmetros definidos pelo TCU. Por participarem da fase externa da licitação nos processos de aquisição corporativas da SEPOG, foram também coletadas as percepções dos servidores da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza – CLFOR responsáveis pela análise dos editais de licitação, processamento e julgamento das licitações do município de Fortaleza. Para a consecução do objetivo proposto foram aplicados questionários em escala *likert*, indicando o nível de concordância quanto a adoção das práticas de governança organizacional na instituição. Em seguida, para esclarecimentos adicionais e confirmação de algumas questões levantadas nos questionários, realizaram-se entrevistas com os principais gestores dos setores que compõem a estrutura de governança da SEPOG e da CLFOR. Os dados qualitativos das entrevistas foram analisados utilizando-se o método de análise de conteúdo. Em seguida, foi realizada ainda a análise documental com o objetivo de identificar evidências das respostas obtidas dos questionários e entrevistas fechando, dessa forma, a triangulação dos achados.

Para viabilizar o alcance do objetivo geral foram propostos como objetivos específicos: (1) identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo liderança são praticadas no processo de contratação da SEPOG; (2) identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo estratégia são praticadas no processo de contratação da SEPOG; (3) identificar quais as práticas de governança recomendadas pelo TCU no mecanismo controle são praticadas no processo de contratação da SEPOG; e (4) Analisar a percepção dos gestores e servidores que participam do processo de contratação da SEPOG quanto a adoção de práticas de governança pública preconizadas pelo TCU.

Quanto ao primeiro objetivo específico, os resultados apresentados evidenciam que o mecanismo liderança da SEPOG atingiu 56,7% de concordância das práticas adotadas, o que o classifica no estágio intermediário nessa dimensão. Não obstante não ter sido comprovado a existência de uma política de capacitação específica para os servidores que integram a área de aquisições, foi constatado em pesquisa documental a existência de política de desenvolvimento e capacitação dos servidores e empregados públicos da Prefeitura de Fortaleza o que sugere uma certa maturidade em liderança, com iniciativas para capacitação e desenvolvimento de competências. No entanto, a variabilidade nas respostas pode indicar

diferenças na percepção da efetividade da liderança em promover práticas de governança robustas em todas as áreas. Nesse sentido, chama a atenção a prática que busca identificar as pessoas ocupantes de funções-chave no processo de aquisições que também exerçam atividade privada e a prática relativa a necessidade de capacitação dessas funções-chaves onde se verificou uma proporção muito elevada de neutralidade, indicando que uma parcela considerável dos respondentes possui dúvidas ou não tem conhecimento quanto a aplicação dessas práticas na instituição.

Atendendo o segundo objetivo específico, o nível de concordância atingiu 73,3% de evidência, o que indica que o mecanismo estratégia encontra-se em estágio aprimorado em governança. Destaca-se as práticas relacionadas a existência de normativos internos que trazem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas, dos cargos efetivos e comissionados, bem como do dirigente máximo da secretaria, uma vez que se mostraram bastante avançadas dentro da instituição, sendo a prática que alcançou o maior grau de maturidade nos instrumentos de gestão estratégica com 80% de concordância das práticas recomendadas, situando-a no estágio de capacidade aprimorado (70,01 a 100%). Na prática relacionada a aprovação e publicação das estratégias de terceirização, política de estoques, política de sustentabilidade e política de compras conjuntas, não obstante sua constatação ter sido evidenciada em pouco mais da metade das respostas (58%), na análise documental foi possível identificar sua existência ao consultar o portal de compras do município e as plataformas intituladas como canais de “planejamento e gestão” e de “urbanismo e meio ambiente. Por outro lado, duas práticas ganharam destaque ao receberem alto grau de concordância (total e parcial), quais sejam: a prática de planejamento estratégico organizacional (94%) e de planejamento das aquisições (83%), revelando que a cultura da gestão estratégica na instituição encontra-se consolidado.

Quanto as práticas abordadas no mecanismo controle, atendendo ao terceiro objetivo específico, sendo observado em 71,7% das práticas recomendadas, situando-a no estágio de capacidade aprimorado (70,01 a 100%). Constatou-se em consulta ao manual da SEPOG que a alta administração da SEPOG é auxiliada em suas decisões pelos comitês gestor executivo e coordenativo que têm entre suas atribuições o acompanhamento do desenvolvimento e da implementação de programas, projetos e atividade instrumentalizados por meio de procedimento de contratação pública, tendo recebido no questionário 69% de respostas positivas (concordância total e concordância parcial). No que tange as práticas diretamente relacionadas a gestão de riscos que tem um papel importante no processo para

alcançar mais eficiência e efetividade da atividade de compras, os resultados mostram que estão bem definidas no município de Fortaleza por meio da existência de diretrizes que regulamentam e obrigam aos órgãos e entidades da Prefeitura de Fortaleza a submeterem-se a práticas contínuas e permanentes de gerenciamento de riscos. Essa preocupação é evidente ao contatar-se a existência no município de programa de integridade e *compliance*, com foco na gestão de riscos e nos controles internos, que tem como objetivo principal contribuir para o aprimoramento contínuo da governança e dos processos internos dos órgãos e entidades do município.

Com relação a análise do nível de conhecimento sobre governança abordado no último objetivo específico, evidenciou-se que os gestores e servidores da SEPOG possuem um elevado nível de conhecimento sobre as práticas de governança organizacional nas aquisições públicas, sendo destacado como principais benefícios percebidos pelos servidores a existência de um planejamento estratégico e plano de aquisições bem estruturado e consolidado com fluxos bem desenhados e otimizados desses processos, sendo identificadas como principal barreira enfrentada a grande deficiência na comunicação interna do planejamento e das estratégias definidas já que a informação não tem atingido todos os níveis da instituição.

Percorridos todos esses objetivos específicos, foi possível responder a pergunta de pesquisa deste estudo, concluindo que a percepção da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza sobre as práticas e mecanismos de governança organizacional nos processos de compras públicas a classifica no estágio de capacidade intermediária no mecanismo liderança e aprimorado nos mecanismos de estratégia e controle, segundo parâmetros definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2015a; 2018a; 2020), o que sugere que a maior parte da alta e média gestão da secretaria têm utilizado adequadamente os mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão com vistas à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse sentido, tem-se que o objetivo geral foi alcançado com a identificação do nível de maturidade das práticas de governança organizacional no âmbito do processo de contratação da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza, concluindo-se que a instituição encontra-se no estágio intermediário no mecanismo liderança e aprimorado nos mecanismos de estratégia e controle segundo parâmetros definidos pelo TCU.

Destarte, cabe ressaltar que a pesquisa enfrentou algumas limitações que se apresentaram no decorrer da pesquisa, destacando-se a limitação de estudos no campo da governança em compras públicas a nível municipal ainda pouco explorado, sendo localizado

apenas fontes para esse tipo de pesquisa na esfera federal. Considera-se ainda o fato da amostra estar restrita à média e alta gestão, além do estudo está limitado a uma única secretaria. Outro aspecto que limitou a pesquisa foi a grande quantidade de respostas “indiferente” que pode não refletir com precisão a realidade vivenciada pela instituição em análise, bem como o fato do pesquisador fazer parte do quadro de servidores da instituição estudada. Para tentar mitigar a subjetividade, foi realizada, quando possível, a triangulação dos dados dos questionários com as entrevistas e análise documental.

Nesse sentido, sugere-se para novos estudos que sejam realizadas pesquisas similares nas demais secretarias da Prefeitura de Fortaleza que também vem adotando práticas de governança organizacional na área de compras públicas, de forma que se possa estabelecer comparativos entre os resultados encontrados, levando em conta os mecanismos abordados neste trabalho.

Como principal contribuição para o campo da governança organizacional no processo de contratação pública, a presente pesquisa agregou novos dados à temática, especificamente na esfera municipal, no intuito de tornar o papel da governança mais claro e aderente às atividades desempenhadas no órgão, assim como aprimorar condutas e propor modelos de gestão mais adequados a estrutura de governança organizacional, proporcionando a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos de contratação dos órgãos e entidades públicas do Município de Fortaleza na implementação de políticas públicas. Por fim, os resultados evidenciados neste estudo contribuem diretamente para a identificação das principais barreiras enfrentadas pela instituição na implementação de práticas de governança nas contratações, sendo possível com isso que a instituição direcione esforços para melhorar as práticas deficitárias.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, W. B. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 6, 2020.
- ARAÚJO, G. B. P.; LEMOS, L. B. S. A Gestão de Compras Públicas: Um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 124-137, 2020.
- BARBOSA, J. C.; MACIEL, F. S. P.; KHOURY, N. E. C. Aspectos hermenêuticos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista do TCU**, n. 147, p. 12-19, 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BITTENCOURT, J. A.; VELOSO, C.A.; ALMEIDA, C.A.; JOSEMIN, G.C.; BAPTISTA, R.C.S. Governança das aquisições públicas: o caso da central de compras do governo federal. In: XV Simpósio em Excelência em Gestão e Tecnologia - SeGET, 2018, Resende. **Anais...** Resende: AEDB, 2018. p. 1 – 16.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acessado em: 18 mar. 2023.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acessado em: 18 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acessado em: 30 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021a. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, 1º abr. 2021a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acessado em: 30 abr. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acessado em: 30 abr. 2023.
- BRASIL. **Portaria SEGES/ME nº 8.678**, de 19 de julho de 2021b. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 19 jul. 2021b. 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>. Acessado em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acessado em: 12 out. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023.

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

CAVALCANTE, P. L. C. **Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental**. 2018.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. 135 p.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 829-874, 2008.

FALCÃO, D.; PEROLI, K. A governança, o controle interno de gestão e o gerenciamento de riscos na Administração Pública diante da nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 2, n. 8, p. 40-51, 2021.

FERREIRA, C. A. **A Governança nas contratações públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. E-book: 1 MB.; EPUB.

FERREIRA NETO, M. N.; GOMES JUNIOR, J. Licitação pública e sua relação com a governança e a governabilidade. **FACEF Pesquisa-Desenvolvimento e Gestão**, v. 23, n. 1, 2020.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Canal: planejamento e gestão**, 2024a. Disponível em: <<https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Canal: urbanismo e meio ambiente**, 2024b. Disponível em: <<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/362-programa-fortaleza-cidade-sustentavel>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FORTALEZA. **Decreto n.º 14.471**, de 30 de julho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos em comissão da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), na forma que indica. Diário

Oficial do Município. Fortaleza, 31 jul. 2019. Disponível em: <[https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/LEGISLACAO/2019\\_DC\\_n%C2%BA\\_14471\\_2019\\_-\\_SEPOG.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/LEGISLACAO/2019_DC_n%C2%BA_14471_2019_-_SEPOG.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2023.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.735**, de 18 de janeiro de 2016a. Regulamenta as aquisições públicas no âmbito do Município de Fortaleza, e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 18 jan. 2016a. Disponível em: <<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/7bf42511-633d-477d-8496-06a0df5d8830;1.1&numero=15693>>. Acesso em: 29 set. 2023.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.826**, de 14 de junho de 2016b. Aprova o regulamento da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Diário Oficial do Município. Fortaleza, 14 jun. 2016b. Disponível em: <<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/3ac13a45-7b13-4134-8c60-c68aa3c8ebf8;1.1&numero=15790>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.615**, de 23 de junho de 2015. Altera o decreto nº 13.087 de 05 de março de 2013, que dispõe sobre a criação do comitê municipal de gestão por resultados e gestão fiscal de fortaleza (COGERFFOR), na forma que indica. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 26 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/25/fy2gnydrw.mjs582/pdf/DECRETO%20N%C2%BA%2013>>. Acesso em: 25 fev. 2024.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.512**, de 30 de dezembro de 2014a. Aprova o regulamento da central de licitações da Prefeitura de Fortaleza (CLFOR), define a sua estrutura organizacional, distribuição e denominação dos cargos em comissão e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 30 dez. 2014a. Disponível em: <[https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/legislacao/decreto\\_13.512-14.pdf](https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/legislacao/decreto_13.512-14.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2023.

FORTALEZA. **Decreto n.º 13.087**, de 05 de março de 2013. Dispõe sobre a criação do comitê municipal de gestão por resultados e gestão fiscal de fortaleza - COGERFFOR, e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 06 mar. 2013. Disponível em: <<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/cc95694b-86b2-4043-bbff-e6b8a00e434d;1.1&numero=14990>>. Acesso em: 25 fev. 2024.

FORTALEZA. **Decreto n.º 15.326**, de 19 de maio de 2022. Institui o programa de integridade e *compliance* do poder executivo do município de fortaleza, e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 19 mai. 2022a. Disponível em: <[https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PROGRAMA\\_INTEGRIDADE/LEGISLACOES/DECRETO%20N%C2%B0%2015.326%20-%20Programa%20de%20Integridade%20e%20Compliance%20-%20PMF.pdf](https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PROGRAMA_INTEGRIDADE/LEGISLACOES/DECRETO%20N%C2%B0%2015.326%20-%20Programa%20de%20Integridade%20e%20Compliance%20-%20PMF.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2024.

FORTALEZA. **Decreto n.º 014.119**, de 14 de novembro de 2017. Institui o sistema de ouvidoria municipal – SOM, vinculado à Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 21 nov. 2017.

Disponível em: <<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LEGISLACAO/BIBLIOTECA%20NORMATIVA/OUVIDORIA%20GERAL/DECRETOS/01%20-%20Decreto%20Municipal%20n%C2%B0%20014.119%20de%202017%20-%20Institui%20o%20Sistema%20de%20Ouvidoria%20Municipal%20%E2%80%93%20SO M.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2024.

FORTALEZA. **Instrução Normativa nº 01/2024/CGM**, de 05 de janeiro de 2024. Regulamenta os Procedimentos para Recebimento e Apuração de Denúncias por meio Físico de Urnas de Integridade e dá outras providências. Fortaleza, 10 mar. 2024c. Disponível em: <[https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PROGRAMA\\_INTEGRIDADE/LEGISLACOES/IN%2001.2024%20-%20Urna%20de%20Integridade.pdf](https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PROGRAMA_INTEGRIDADE/LEGISLACOES/IN%2001.2024%20-%20Urna%20de%20Integridade.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FORTALEZA. **Instrução Normativa nº 05/2023/CGM**, 30 de outubro de 2023. Regulamenta a política de gestão de riscos da Prefeitura Municipal de Fortaleza em consonância com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 06 nov. 2023a. Disponível em: <<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/200d45e5-825a-4917-9d7d-9f56e53d2384;1.1&numero=17695>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FORTALEZA. **Instrução Normativa nº 06/2023/CGM**, 30 de outubro de 2023. Aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo municipal de Fortaleza. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 06 nov. 2023b. Disponível em: <<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LEGISLACAO/BIBLIOTECA%20NORMATIVA/AUDITORIA/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA/03%20-%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%B0%2006-2023%20-%20Referencial%20T%C3%A9cnico%20da%20Atividade%20de%20Auditoria%20Interna%20Governamental%20-%20DOM%20do%20dia%2006-11-2023.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FORTALEZA. **Lei nº 11.360**, de 03 de maio de 2023. Institui o código de ética, conduta e integridade da administração pública municipal de Fortaleza, na forma que indica, e dá outras providências. Fortaleza, 03 mai. 2023c. Disponível em: <<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LEGISLACAO/BIBLIOTECA%20NORMATIVA/NORMAS%20GERAIS/LEIS/14%20-%20Lei%20n%C2%BA%2011.360,%20de%202003%20de%20maio%20de%202023%20-%20Institui%20o%20C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica,%20Conduta%20e%20Integridade%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20de%20Fortaleza.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2024.

FORTALEZA. **Lei nº 10.284**, de 27 de agosto de 2014b. Institui a política e as diretrizes de desenvolvimento e capacitação dos servidores e empregados públicos da administração pública municipal, e dá outras providências. Fortaleza, 27 de agosto de 2014b. Disponível em: <[https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/AREA\\_DE\\_NEGOCIO/lei\\_10.284.2014\\_politica\\_capacitacao.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/AREA_DE_NEGOCIO/lei_10.284.2014_politica_capacitacao.pdf)>. Acesso em 06 jun. 2024

FORTALEZA. **Manual de contratação de serviços terceirizados**. Edição 2 – Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2016c. Disponível em:

<<https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/docs/manual-diversos/manual.pdf>>.  
Acesso em: 29 fev. 2024.

FUSARELLI, L. D.; JOHNSON, B. Educational governance and the new public management. **Public Administration and Management: An Interactive Journal**, v. 9, n. 2, p. 118-127, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Dissertação (Mestrado em economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 61.

GONÇALVES, T. B. A. **Governança das contratações (bens e serviços): um estudo de caso na Universidade Federal do Cariri**. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, p. 127.

GUIZZO, B. S.; KRZIMINSKI, C. O.; OLIVEIRA, D. L. L. C. O Software QSR NVIVO 2.0 na análise qualitativa de dados: ferramenta para a pesquisa em ciências humanas e da saúde. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 24, n. 1, p. 53-53, 2003.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acessado em: 18 mar. 2023.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 182p.:il.

LANE, Jan-Erik. **New public management**. Routledge, 2000. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203467329/new-public-management-jan-erik-lane>>. Acessado em: 18 mar. 2023.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editor a UFMQ, 1999.

MELO, D. V. **Governança em compras públicas: um estudo em uma instituição de ensino superior**. 2017. Dissertação (Mestrado em ciências contábeis) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, p. 92.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, p. 11-33, 2007.

MINUZZI, D.; PINTO, N.G.M. Governança para a administração pública federal: avaliação das práticas das universidades federais da Região Sul. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 15, n.

3, p. 231-253, 2022.

OLIVEIRA, J. A.; BARROSO, K. A. A. P. Governança nas contratações públicas: práticas desenvolvidas nas aquisições e contratos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 16, n. 2, p. 220-240, 2018.

ONU. THE UNITED NATIONS. **World Public Sector Report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3822933/files/WorldPublicSectorReport2015.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 39-55, 2008.

PINHEIRO, M. S. **A gestão orientada por resultados no setor público: um estudo em Secretarias de Estado do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado em administração e controladoria) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, p. 117.

REMEDIO, J. A. Lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 1, p. 1-21, 2021.

RIBEIRO, A. L. **Governança nas compras de material permanente da Universidade Federal de Pernambuco**. 2020. Dissertação (Mestrado em administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, p. 101.

RODRIGUES, M.; ARAÚJO, F. A nova gestão pública na governação local. **INA**, 2005.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, 2005.

SALES, E. C. A. S.; PETER, M.G.A.; MACHADO, M.V.V; NASCIMENTO, C.P.S. Governança no setor público segundo a IFAC—estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2020.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021. 155 p. : il.

SECCHI, L.; FARRANHA, A.C.; RODRIGUES, K.F.; BERGUE, S.T.; COSTA, C.C.M. Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, 2021.

SEIXAS, E. S. **Governança nas compras públicas sustentáveis: um modelo para os institutos federais de educação, ciência e tecnologia baseado na análise de redes sociais**. 2018.

183 f. Tese (Doutorado multi-institucional e multidisciplinar em difusão do conhecimento) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 183.

SILVEIRA, J. P.; DE MELLO, S. P. T. Instrumentos de Governança das Aquisições no Planejamento e Execução de Pregões Eletrônicos: acquisition governance instruments in the planning and execution of electronic biddings. **Desenvolvimento em Questão**, v. 19, n. 56, p. 208-224, 2021.

SIQUEIRA, L. C. **Gestão estratégica organizacional: o caso da secretaria das finanças de Fortaleza**. 2023. Dissertação (Mestrado em administração e controladoria) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, p. 135.

STURMER, R. A.; GARCIA, E.; PEREIRA, E.N.; PERES, F.F.F. Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios. **AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento**, v. 11, p. 1-11, 2022.

SUZART, J. A. S. Novo regime fiscal: uma análise sobre o impacto nos gastos sociais. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 13, n. 1, p. 41-62, 2019.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. 2018.

THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **The good governance standard for public services: the independent commission on good**. London: 2004. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2ACEC13DCD>>. Acessado em: 18 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2.622/2015**. Processo nº TC 025.068/2013-0. 2015a. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:2622%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2622%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0)>. Acesso em: 12 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2699/2018**. Processo nº TC 015.268/2018-7. 2018a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex. Administração, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Informações complementares: levantamento de governança pública**. TC 007.891/2015-6. 2015b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14F613FB5014F74BEB3D71CAE>>. Acesso em: 25 nove. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Levantamento de governança**. Governança

pública organizacional. Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em:  
<<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>>. Acesso em: 20 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex. Administração, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Sumários executivos: acompanhamento de governança pública organizacional 2018**. Brasília, 2018b. Disponível em:  
<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B949ED3694B30>>. Acesso em: 25 nove. 2023.

VIEIRA, A. M. S. **Governança no setor público um estudo de caso no município de São Caetano do Sul**. 2010. Dissertação (Mestrado em ciências contábeis) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, p. 109.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi - 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZOCKUN, C. Z.; CABRAL, F. G. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei ° 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, 101, jan./abr. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28227.

## APÊNDICE A – Questionário adaptado

Meu nome é Leonardo Pereira da Silva, sou aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, mestrado profissional (linha de pesquisa Estratégias e Sustentabilidade) da Universidade Federal do Ceará. Estou desenvolvendo minha dissertação sobre governança em compras pública por meio da realização de um estudo de caso na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, tendo como orientador do estudo o Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano.

O objetivo da dissertação é avaliar a governança organizacional da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza quanto a gestão de compras públicas.

Para o alcance do objetivo proposto, solicito-lhe o preenchimento do questionário abaixo, com intuito de identificar as práticas de governança adotadas pelo órgão. De antemão, quero ressaltar a natureza iminentemente acadêmica do estudo em desenvolvimento.

Informo-lhe que ao participar da pesquisa o senhor (a) está concordando com seus termos e que os dados fornecidos terão a confidencialidade assegurada, uma vez que nenhum respondente será identificado e os dados serão analisados em conjunto.

Antecipadamente agradeço a contribuição, sua participação é fundamental e, desde já, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos necessários.

Essa pesquisa é anônima e só utilizaremos essas informações para esse estudo.

### GOVERNANÇA EM COMPRAS PÚBLICAS

Caracterização do respondente	
Cargo/Função:	<input type="checkbox"/> Secretário
	<input type="checkbox"/> Coordenador
	<input type="checkbox"/> Assessor
	<input type="checkbox"/> Gerente
	<input type="checkbox"/> Outro: _____
Coordenadoria/Setor:	
Tempo de atuação na SEPOG	<input type="checkbox"/> 1 ano
	<input type="checkbox"/> 2 anos
	<input type="checkbox"/> 3 anos
	<input type="checkbox"/> 4 anos
	<input type="checkbox"/> 5 anos
	<input type="checkbox"/> Outro período: _____
Tempo no cargo atual	<input type="checkbox"/> 1 ano
	<input type="checkbox"/> 2 anos
	<input type="checkbox"/> 3 anos



	<input type="checkbox"/> 4 anos
	<input type="checkbox"/> 5 anos
	<input type="checkbox"/> Outro período: _____
Já atuou em outros cargos na área de aquisição?	<input type="checkbox"/> Sim, qual cargo? _____
	<input type="checkbox"/> Não
Já atuou em outros setores da secretaria?	<input type="checkbox"/> Sim, qual setor? _____
	<input type="checkbox"/> Não

Em sua opinião, o nível assimetria de informação ( <i>quando uma das partes envolvidas possui mais informação que a outra</i> ) entre sociedade e a administração da instituição é: ( <i>considere todo tipo de informação sobre a instituição, financeira, política, administrativa e etc.</i> )	<input type="checkbox"/> Alta, a administração detém mais informações
	<input type="checkbox"/> Alta, a sociedade detém mais informações
	<input type="checkbox"/> Administração e sociedade possuem o mesmo nível informacional
	<input type="checkbox"/> Baixa, a administração detém mais informações
	<input type="checkbox"/> Baixa, a sociedade detém mais informações
O quão familiarizado com o termo “governança pública” você está?	<input type="checkbox"/> Nunca ouvi falar em governança pública
	<input type="checkbox"/> Já ouvi falar, mas não sei do que trata a governança pública
	<input type="checkbox"/> Conheço o conceito de governança pública

GOVERNANÇA	
A) Liderança	
Questão	Resposta
1. Os ocupantes das funções-chave na área de aquisições são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.	<input type="checkbox"/> Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/> Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Indiferente.
	<input type="checkbox"/> Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Concordo totalmente.
2. A quantidade e a qualificação dos servidores da área de aquisições são avaliadas periodicamente.	<input type="checkbox"/> Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/> Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Indiferente.
	<input type="checkbox"/> Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Concordo totalmente.
3. Há carreira(s) específica(s) no plano de cargos da organização para os servidores que atuam na área de aquisições.	<input type="checkbox"/> Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/> Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Indiferente.
	<input type="checkbox"/> Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Concordo totalmente.
4. A área de aquisições possui um código de ética próprio ou políticas que trate de questões relacionadas às suas atividades.	<input type="checkbox"/> Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/> Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Indiferente.
	<input type="checkbox"/> Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/> Concordo totalmente.
5. A instituição realiza, periodicamente, ações de disseminação,	<input type="checkbox"/> Discordo totalmente.

capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética.	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
6. A organização possui uma comissão de ética.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
7. A organização executa processo que permite identificar as pessoas que exercem funções-chave no processo de aquisições que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses.	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
8. Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
9. A necessidade de capacitação dos ocupantes das funções-chave, na área de aquisição, é avaliada periodicamente	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
<b>B) Estratégia</b>		
10. A Alta Administração aprovou e publicou para a organização (incluindo todos os setores): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de terceirização</li> <li>• Política de estoques</li> <li>• Política de sustentabilidade</li> <li>• Política de compras conjuntas</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
11. Há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
12. Há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.

	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
13. A organização conta com um conselho independente que representa os interessados externos à organização (especialmente os cidadãos brasileiros) e que avalia a consistência das estratégias propostas e a qualidade dos resultados alcançados.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
14. O planejamento das aquisições é publicado na Internet e/ou outros meios de comunicação	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
15. A organização executa processo de planejamento estratégico organizacional, aprovando e publicando o respectivo plano contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo bem como seus indicadores e metas.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
16. A organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
17. O planejamento das aquisições é publicado na Internet e/ou outros meios de comunicação	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
<b>C) Controle</b>		
18. Existe um corpo colegiado (ex. comitê, conselho, comissão) responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
19. A instituição estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos nos processos das aquisições.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
20. A instituição capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.

	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
21. A organização realiza gestão de riscos das aquisições.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
22. A organização mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes aservidores e colaboradores atuantes na organização.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.
23. A Alta Administração dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização.	<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente.
	<input type="checkbox"/>	Discordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Indiferente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo parcialmente.
	<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente.

Fonte: Adaptado do TCU (2020), Gonçalves (2021) e Melo (2017).

## **APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada**

### **Introdução**

Meu nome é Leonardo Pereira da Silva, sou aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, mestrado profissional (linha de pesquisa Estratégias e Sustentabilidade) da Universidade Federal do Ceará. Estou desenvolvendo minha dissertação sobre governança em compras pública por meio da realização de um estudo de caso na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, tendo como orientador do estudo o Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano.

O objetivo da dissertação é avaliar a governança organizacional da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza quanto a gestão de compras públicas.

Para o alcance do objetivo proposto, solicito-lhe o preenchimento do questionário abaixo, com intuito de identificar as práticas de governança adotadas pelo órgão. De antemão, quero ressaltar a natureza iminentemente acadêmica do estudo em desenvolvimento.

Informo-lhe que ao participar da pesquisa o senhor (a) está concordando com seus termos e que os dados fornecidos terão a confidencialidade assegurada, uma vez que nenhum respondente será identificado e os dados serão analisados em conjunto.

Antecipadamente agradeço a contribuição, sua participação é fundamental e, desde já, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos necessários.

Essa pesquisa é anônima e só utilizaremos essas informações para esse estudo.

#### **A) Informações cadastrais**

- 1) Qual o seu cargo/função?
- 2) Qual o setor onde trabalha?
- 3) Quanto tempo está no cargo atual?
- 4) Qual a sua formação?

#### **B) Entrevista sobre práticas de governança pública em aquisições**

1) O que você entende por governança e como ela é interpretada no contexto do processo de contratação/aquisição da SEPOG?

2) Você identifica que o processo de estabelecimento de estratégia na SEPOG pode orientar a gestão visando a garantir as condições mínimas para o exercício da boa governança

nas aquisições?

3) Você identifica alguma situação em que as instâncias internas de governança (Comitê Gestor Executivo/Coordenativo) agiram para orientar a gestão de aquisições visando a garantir as condições mínimas para o exercício da governança organizacional?

4) Como o processo de controle pode orientar a gestão de aquisições visando a garantir as condições mínimas para o exercício da boa governança na SEPOG?

5) Em sua opinião, qual o grau de maturidade da prática de governança no contexto do processo de contratação/aquisição da SEPOG (INICIAL - INTERMEDIÁRIO - APRIMORADO)?

6) Em sua opinião, quais os BENEFÍCIOS PERCEBIDOS na implementação de Práticas de Governança no processo de contratação/aquisição da SEPOG?

7) Em sua opinião, quais as BARREIRAS ENFRENTADAS para implementação de Práticas de Governança no processo de contratação/aquisição da SEPOG?

8) Em sua opinião, quais as OPORTUNIDADES DE MELHORIAS na implementação de Práticas de Governança no processo de contratação/aquisição da SEPOG?

9) Você teria outras considerações acerca da relação entre a governança organizacional e a gestão de aquisições no âmbito da SEPOG, de forma a agregar mais informações quanto aos objetivos desta pesquisa?

Obrigado!

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

## ANEXO – Carta de autorização da pesquisa



1

<b>COGEC - CI Nº. 062 / 2024</b>	<b>DATA: 04/01/2024</b>
<b>DE</b> Leonardo Pereira da Silva COGEC – Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas	
<b>PARA</b> Gabinete do Secretário – GAB SEC	
<b>ASSUNTO</b> Autorização para estudo acadêmico de Mestrado Profissional	

Senhor Secretário,

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste, solicitar autorização para realização de pesquisa em caráter estritamente acadêmico a ser realizado no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará – UFC, que, em linhas gerais, consubstancia-se na realização de um estudo de caso na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão com o objetivo avaliar a governança organizacional da SEPOG quanto a gestão de compras públicas.

Para o alcance do objetivo proposto, solicito-lhe autorização para aplicação de questionário com os servidores envolvidos no processo de compras, realização de entrevistas semiestruturadas com os principais gestores dos setores que compõem a estrutura de governança da SEPOG e realização de pesquisa na documentação relacionada ao processo de contratação disponibilizada no Sistema de Protocolo Único- SPU e em páginas eletrônicas de domínio amplo, tais como: portal de compras da Prefeitura de Fortaleza (Comprasfor), sítio do Governo Federal (Comprasgov) e Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Solicito também uso dessas informações no estudo acadêmico, comprometendo-me com as normas éticas destinadas à pesquisa e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), preservando as informações da Administração Pública.

Sem mais para o momento, reitero votos de elevada estima e apreço.

Atenciosamente,

*(assinado digitalmente)*

**LEONARDO PEREIRA DA SILVA**  
Analista de Planejamento e Gestão

**Autorização do Secretário:**

*(assinado digitalmente)*

**JOÃO MARCOS MAIA**  
Secretário do Planejamento, Orçamento e Gestão



**Central de  
Licitações**

**DESPACHO**

**Ref. Proc. Administrativo nº  
P004116/2024Origem: SEPOG**

**AUTORIZAÇÃO**

Eu, Otávio César Lima de Melo, Presidente da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza, tenho ciência e autorizo a realização da pesquisa intitulada "**Governança em compras públicas: um estudo na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza**", sob a responsabilidade do pesquisador Leonardo Pereira da Silva, aluno do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria – MPAC, da Universidade Federal do Ceará – UFC. Para isso, serão disponibilizados e permitido acesso aos documentos, aplicação de questionário e/ou realização de entrevistas com colaboradores da instituição.

Fortaleza, 17 de janeiro de 2024.

**OTÁVIO CÉSAR LIMA DE MELO**  
**Presidente da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza - CLFOR**