



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

JARDISON DE OLIVEIRA ARAÚJO

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA GOVERNANÇA DA FASE INTERNA DE
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: UMA PESQUISA-AÇÃO NA UFAC

Brasília, DF

2022

Jardison de Oliveira Araújo

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA GOVERNANÇA DA FASE INTERNA DE
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: UMA PESQUISA-AÇÃO NA UFAC

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Gestão de Organizações Públicas

Brasília, DF

2022

Jardison de Oliveira Araújo

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA GOVERNANÇA DA FASE INTERNA DE
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: UMA PESQUISA-AÇÃO NA UFAC

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Diana Vaz de Lima (Orientadora)
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa (Membro Interno)
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe (Membro Externo)
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Brasília, DF

2022

*Dedico a meus avós maternos (in memoriam)
Maria Raimunda Matos de Oliveira e
Galdino Gerônimo Alves que, apesar de
tudo, sempre estiveram juntos em suas
simplicidades matutas e hoje descansam em
paz.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Ilzanda Justo do Rosário pelo apoio e o encorajamento nos momentos difíceis desta caminhada.

Agradeço aos meus filhos, Antônio Justo de Oliveira e Letícia Aparecida de Oliveira, pela ternura e a pureza de sentimentos que só as crianças conseguem expressar.

Agradeço à Iolanda de Lima Justo, minha sogra e segunda mãe, pelo acolhimento em seu seio familiar.

Agradeço aos colegas do Mestrado, pelo companheirismo, trocas de experiências e conhecimentos.

Agradeço aos professores do MPA/UnB pelos ensinamentos, em especial à Profa. Dr. Diana Vaz de Lima, minha orientadora, pela paciência e empenho em me conduzir pelos caminhos do conhecimento acadêmico.

Agradeço aos professores Dr. Caio César de Medeiros Costa (UnB) e Dr. Blênio Cezar Severo Peixe (UFPR) que foram muito importantes na minha qualificação, contribuindo grandemente para o avanço da pesquisa.

Também não posso deixar de agradecer aos colegas de trabalho que, sempre entre uma brincadeira e outra, me deram apoio moral e emocional: Allana Igina Maia Rodrigues, Antônio de Queiroz Mesquita, Arlen Silva de Souza, Edmilson Vaz Freire, Gabriel Ronei Farias de Lima, Janemar Gomes Amorim, Thiago Lima de Oliveira e tantos outros.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo identificar os fatores críticos de sucesso (FCS) na governança da fase interna de contratações administrativas efetuadas no âmbito do Setor Público, tendo como fundamento a teoria burocrática e a teoria geral dos contratos. Para tratar a questão da pesquisa e elaborar uma análise da realidade, foi realizada uma pesquisa-ação em um processo de contratação de prestação de serviços de mão-de-obra para preparo e distribuição de refeições no restaurante universitário da Universidade Federal do Acre (UFAC), mapeando todas as ações desenvolvidas durante a fase interna da referida contratação entre agosto de 2021 e janeiro de 2022. Após 148 dias efetuando o acompanhamento do processo objeto da análise de forma sistemática por meio da tramitação registrada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e, presencialmente com visitas diárias aos setores que realizavam as etapas desta fase do processo, colhendo tempo de tramitação, quantidade de agentes envolvidos, percepções sobre as atividades realizadas e realizações de reuniões para tratar dos motivos que levaram às dificuldades encontradas, os achados do estudo mostram que a inexperiência da equipe de planejamento da contratação, as dificuldades encontradas em razão das características locais com a coleta de preços e os recorrentes erros observados na elaboração da minuta do contrato se apresentaram como os principais gargalos observados na fase interna do referido processo de contratação. Um projeto de intervenção então foi construído de forma conjunta e participativa, absorvendo as propostas e atividades sugeridas pelas equipes envolvidas com vistas a solucionar as dificuldades encontradas.

Palavras-chave: contratações administrativas; fase interna; governança; fatores críticos de sucesso; pesquisa-ação.

ABSTRACT

This study aims to identify the critical success factors (FCS) in the governance of the internal phase of administrative contracts carried out within the Public Sector, based on the bureaucratic theory and the general theory of contracts. In order to address the research question and elaborate an analysis of the reality, an action research was carried out in a process of contracting the provision of labor services for the preparation and distribution of meals at the university restaurant of the Federal University of Acre (UFAC).), mapping all the actions developed during the internal phase of said contracting between August 2021 and January 2022. After 148 days, systematically monitoring the process object of analysis through the procedure recorded in the Electronic Information System (SEI) and, in person with daily visits to the sectors that carried out the stages of this phase of the process, collecting processing time, number of agents involved, perceptions about the activities carried out and holding meetings to address the reasons that led to the difficulties encountered, the findings of the study show that the inexperience of the hiring planning team, the difficulties encountered due to the local characteristics with the collection of prices and the recurring errors observed in the drafting of the contract were presented as the main bottlenecks observed in the internal phase of the aforementioned contracting process. An intervention project was then built in a joint and participatory way, absorbing the proposals and activities suggested by the teams involved in order to solve the difficulties encountered.

Keywords: administrative contracting; internal phase; governance; critical success factors; action research.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pilares de Boas Práticas de Governança	29
Figura 2 – Estrutura de Governança na UFAC	31
Figura 3 – Matriz de Classificação de Item de Compra	33
Figura 4 – Ciclo de Vida dos Contratos	37
Figura 5 – Nuvem de Palavras de Maior Ocorrência em Artigos que Abordam FCS em Contratações Públicas	41
Figura 6 – Linha Temporal das Regulações das Compras Públicas Brasileiras	44
Figura 7 – Fluxo dos Processos de Contratações na UFAC	50
Figura 8 – Ciclo da Pesquisa-Ação	54
Figura 9 – Procedimentos Adotados pela UFAC para Contratações	71
Figura 10 – Fluxo da Fase Interna da Contratação Objeto da Análise	78
Figura 11 – Relação de Causa e Efeito para as Falhas no Processamento da Fase Interna da Contratação	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critérios e Levantamentos à Luz das Compras Públicas	34
Quadro 2 – Fatores Críticos para o Desempenho das Compras Públicas	39
Quadro 3 – Principais Mudanças nas Licitações	45
Quadro 4 – Estrutura Funcional da Pró-Reitoria de Administração (PRAD)	50
Quadro 5 – Agentes e Setores Envolvidos no Processamento da Fase Interna da Contratação Analisada	57
Quadro 6 – Níveis de Atuação dos Agentes	58
Quadro 7 – Fatores a Serem Considerados	60
Quadro 8 – Tipos de Contratos Realizados em 2019 na UFAC	63
Quadro 9 – Descrição da Contratação	73
Quadro 10 – Distribuição em Dias Empregados para Cada Etapa	79
Quadro 11 – Equipe de Planejamento da Contratação	80
Quadro 12 – Agentes que Coletaram os Preços	81
Quadro 13 – Agentes Responsáveis pela Elaboração da Minuta	83
Quadro 14 – Outros Gargalos Encontrados no Acompanhamento <i>in loco</i> do Processo ...	85
Quadro 15 – Agentes Empenhados na Criação de Soluções para os Gargalos	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UFAC – Universidade Federal do Acre

PRAD – Pró-Reitoria de Administração

DCC – Diretoria de Contratos e Convênios

DMAP – Diretoria de Material e Patrimônio

DCF – Diretoria de Contabilidade e Finanças

CECC – Coordenadoria de Elaboração de Contratos e Convênios

CFECC – Coordenadoria de Fiscalização e Execução de Contratos e Convênios

CCC – Coordenadoria de Controle de Contratos e Convênios

CALMOX – Coordenadoria de Almoxarifado

CCOM – Coordenadoria de Compras

CEO – Coordenadoria de Execução Orçamentária

CEF – Coordenadoria de Execução Financeira

COM – Coordenadoria Contábil

TCU – Tribunal de Contas da União

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

CATMAT/CATSER – Catálogo de Materiais e Serviços

SIDEC – Sistema de Cadastramento de Registros de Preços

IRP – Intenção de Registro de Preços

SICAF – Sistema de Cadastramento de Fornecedores

SISRP – Sistema de Registro de Preços

SISME – Sistema de Empenho e Pagamentos

SICON – Sistema de Registro e Gestão dos Contratos

PGC – Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações

SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

SCP – Sistema de Cartão de Pagamentos

COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal

ETP – Estudo Técnico Preliminar

GR – Gerenciamento de Riscos

TR – Termo de Referência

PB – Projeto Básico

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

SUS – Sistema Único de Saúde

IFAC – International Federation of Accountants

CLM – Contract Lifecycle Management

CMBOK – Contract Management Body of Knowledge

FCS – Fatores Críticos de Sucesso

NPM – New Public Management

NPG – New Public Governance

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Contextualização	16
1.2 Objetivos	20
1.2.1 Objetivo geral	20
1.2.2 Objetivos específicos	20
1.3 Justificativa.....	20
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1 Teoria Burocrática e Teoria Geral dos Contratos na Perspectiva das Compras Públicas	23
2.2 Governança Pública em Contratos Administrativos à luz da NPG	26
2.3 Ciclo de Vida dos Contratos Administrativos.....	35
2.4 Fatores Críticos de Sucesso: estudos anteriores.....	38
3. NORMAS E SISTEMAS APLICADOS ÀS CONTRATAÇÕES DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	42
3.1 Evolução Normativa Aplicada às Compras Públicas Brasileiras.....	42
3.2 Sistemas de Compras Adotados no Serviço Público Federal.....	46
4. FLUXOS DOS PROCESSOS E CONTRATAÇÕES NA UFAC.....	48
5. MÉTODO	51
5.1 Tipologia da Pesquisa	51
5.2 Entidade Objeto do Estudo e Perfil da Amostra	55
5.3 Técnica de Análise de Dados.....	57
5.4 Limitações da Pesquisa.....	60
5.5 Cuidados Éticos	61
6. RESULTADOS.....	62
6.1. Dados dos Contratos Terceirizados na UFAC.....	62
6.2. Da Equipe de Planejamento da Contratação e do Acompanhamento <i>in loco</i> da Fase Interna de um Contrato.....	72
6.3. Dos Gargalos Observados no Processo de Contratação Objeto da Análise.....	79
6.3.1 Inexperiência da equipe de planejamento da contratação.....	80
6.3.2 Das dificuldades na coleta de preços.....	82
6.3.3 Erros na elaboração da minuta do contrato	83
6.3.4 Outros gargalos identificados no acompanhamento <i>in loco</i> do processo	85

6.4	Fatores Críticos de Sucesso da Fase Interna das Contratações da UFAC.....	91
6.5	Do Projeto de Intervenção	93
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	99
	APÊNDICE (A) – LISTA DE NOVOS CONTRATOS FIRMADOS EM 2019 – UFAC ..	107
	APÊNDICE (B) – FICHA DE ACOMPANHAMENTO INDIVIDUAL DAS ETAPAS DO PROCESSO.....	109
	APÊNDICE (C) – ATA DA REUNIÃO SOBRE A PESQUISA DE PREÇOS.....	113
	APÊNDICE (D) – ATA DA REUNIÃO SOBRE A EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.....	115
	APÊNDICE (E) – ATA DA REUNIÃO SOBRE A ELABORAÇÃO DA MINUTA	117
	APÊNDICE (F) – ATA DA REUNIÃO SOBRE O LEVANTAMENTO DE SOLUÇÕES PARA OS GARGALOS.....	119
	APÊNDICE (G) – PLANO DE INTERVENÇÃO.....	121

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Na oferta de bens e serviços públicos é comum que as entidades públicas façam uso de contratações de terceiros, firmadas sob a forma de contratos administrativos (GOMES, 2016; ABRA, 2018). Esses contratos são firmados para atender diversos tipos de demandas, entre elas, serviços de vigilância, serviços de limpeza, serviços de manutenção de equipamentos, obras prediais, dentre outros, objetivando o atingimento da missão institucional (MARINHO, 2018; BARRAL, 2018).

Até recentemente, a Lei nº 8.666/1993 era a principal Lei que definia as normas para licitações e contratos da Administração Pública brasileira, mas, a partir de 1º de abril de 2021, a Lei nº 14.133/2021 passou a regular esta matéria. De acordo com Nobrega e Brito (2019), apesar de ser um marco regulatório importante para o desenvolvimento administrativo do aparelho estatal, a Lei 8.666/1993 vinha perdendo eficiência ao longo do tempo, dada as transformações ocorridas na forma de administrar a coisa pública. Todavia, mesmo com a edição da Lei 14.133/2021 os normativos da Lei nº 8.666/1993 permanecerão em vigor por um prazo de dois anos de sua publicação, cabendo ao administrador optar justificadamente o ordenamento que seguirá, sendo vedada a aplicação combinada das Leis (Art. 191 da Lei nº 14.133/2021).

A despeito das discussões envolvendo a nova regulação, os contratos administrativos firmados pelo Poder Público sempre foram relacionados entre os principais problemas de gestão por parte dos órgãos de fiscalização (GONÇALVES, 2017; MARINHO *et al.*, 2018), entre eles, os gargalos encontrados no processo licitatório com base no menor preço e a exposição a riscos que podem comprometer os objetivos da organização, tais como, incertezas quanto à capacidade técnica ou cumprimento de prazos e divergências da oferta de serviços inicialmente previstos no contrato (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

Como qualquer outro mecanismo usado na gestão pública, os contratos administrativos também são objeto de fiscalização. Marinho *et al.*, (2018) destacam que compete ao setor público fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços terceirizados. Segundo os pesquisadores, o monitoramento engloba o acompanhamento físico do serviço prestado, que deve ser realizado diária e presencialmente. Dentre as obrigações do fiscal de contratos está a observância dos ditames legais, a análise de possíveis alterações na pactuação de valores e condições, o atesto da prestação efetiva dos serviços conforme expresso no contrato, a emissão de relatórios de conformidade ou inconformidade do objeto

contratado, a solicitação de pagamento, dentre outros atos administrativos (GOMES, 2016; OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, 2016).

Para Marinho *et al.* (2018), a inobservância às rotinas de fiscalização de contratos administrativos no setor público pode configurar prejuízos no recebimento do objeto contratado, o que torna a prática da fiscalização crítica para o sucesso da prestação de serviços terceirizados. Conforme Santos (2018), espera-se que os agentes dos contratos administrativos tenham expertise no tema e habilidades específicas sobre o objeto contratado, contudo, na prática, segundo o pesquisador, esses profissionais não recebem qualquer treinamento ou mecanismos de apoio, situação que os coloca sob o risco de responsabilização face a fatos inobservados que atentem contra a legalidade ou a qualidade do serviço ofertado.

Esse cenário também é observado quando se trata da capacitação de servidores das instituições federais de ensino superior (IFES) que atuam na gestão de contratos administrativos. Mattos e Terra (2015) apontam a necessidade de essas entidades analisarem diferentes aspectos de eficiência na gestão do recurso público, inclusive, da perspectiva alocativa, adequação do uso de recursos orçamentários e financeiros e emprego de técnicas voltadas para o atingimento de objetivos. Segundo dados do Censo da Educação Superior realizado no ano de 2018, o Brasil possui 69 Universidades Federais que, para o atingimento de seus objetivos, necessitam contratar fornecedores de produtos e serviços (BEDIN *et al.*, 2020).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando diversas auditorias e recomendações para boa gestão dos contratos administrativos das IFES, como as contidas no Acórdão 1093/2018. Neste Acórdão, os auditores do TCU apontam a necessidade da elaboração de um plano anual de aquisições visando contratações públicas no âmbito da Universidade Federal do Acre (UFAC) em observância aos princípios administrativos da legalidade e da eficiência, dentre outras recomendações que visam promover aderência a princípios de boa governança das compras públicas. Sobre o mesmo tema, o Acórdão 630/2019 – TCU aborda problemáticas encontradas em atos de aquisições de materiais no âmbito da UFAC, alertando para a necessidade de qualificação técnica de todos os agentes responsáveis por contratações e acompanhamentos. Entre as irregularidades apontadas pelos auditores do TCU, estão problemas relacionados à preparação da contratação, entre eles, a escolha da modalidade inadequada e instrumentos contratuais deficientes, procedimentos realizados durante a fase interna da contratação.

O fato é que, problemas relacionados à gestão da coisa pública vêm sendo observados ao longo dos anos. Segundo Lima Filho e Peixe (2020), desde a década de 1970 a *New Public Management* (NPM) vem sendo implantada como um processo de evolução nesse sentido. Apesar de haver correntes ideológicas de críticos à NPM (DIAS, CARIO, 2014; RUNYA, 2015; AFONSO, MENDES, 2018), pode-se perceber um consenso quanto às inovações trazidas por esta forma de gestão, tais como, autonomia gerencial, descentralização de atividades, foco em resultados, busca por equilíbrio financeiro, busca pela qualidade da prestação de serviços aos administrados e transparência das informações (MATIAS-PEREIRA, 2018). Nesta esteira, a administração pública brasileira vem incorporando medidas de governança nas ações dos órgãos públicos (TERRA, 2019; AZEVEDO, ANASTASIA, 2020).

Um exemplo de iniciativa de medida de governança é a publicação do Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Segundo o disposto no referido Decreto, a governança se faz através de medidas de liderança, estratégia e controle, tendo como objetivo avaliar, direcionar e monitorar a gestão da administração, objetivando oferecer aos administrados serviços que atendam às necessidades da sociedade. Em seu *Manual de Riscos e Controle nas Aquisições*, o TCU apresenta iniciativas que visam deixar claro para os administradores a importância da governança nos contratos que as instituições públicas celebram com a iniciativa privada. Para aquela Corte, a governança em aquisições públicas se exerce com avaliações constantes do processo de contratações, adoção de estratégias de políticas e monitoramento de seu desenvolvimento (TCU, 2014).

Apesar de não trazer expressamente a literatura de fatores críticos de sucesso (FCS) em seu Manual, o TCU apresenta recomendações no sentido de que é crítico para o sucesso das aquisições públicas os fatores de planejamento, definição do objeto a ser contratado, modelo de gestão do contrato e adequação orçamentária, incluindo, ainda, neste rol, a estratégia, a política e a definição dos processos (TCU, 2014). Para Rockart (1979) e Disterheft *et al.* (2015), da perspectiva da governança, os FCS permitem que o gestor identifique os fatores que demandam maior atenção e esforço, possibilitando que sejam desenvolvidas medidas adequadas para esses fatores, definindo claramente a quantidade de recursos que devem ser alocados pela organização, acomodando as mudanças na estratégia em função de alterações ambientais e as aplicando em várias áreas afetadas ao processo de gestão.

Para Firmino (2018), os FCS podem ser categorizados sob a perspectiva política, fatores institucionais e contexto de atuação do fornecedor privado do serviço/produto contratado. Uma das ferramentas que podem ajudar na definição dos FCS da fase interna das contratações da UFAC é a pesquisa-ação. Para Thiollent (2005) a pesquisa-ação visa integrar pesquisa e ação em um único processo, situação em que os agentes participam juntamente com os pesquisadores objetivando chegar a soluções de problemáticas de modo interativo, cenário em que há o favorecimento de produção e uso de conhecimento

No caso dos contratos de prestação de serviços que a UFAC celebra com as instituições privadas a fim de possibilitar a disponibilização de seus serviços à sociedade, uma análise preliminar realizada pelo presente estudo mostra que há gargalos nas etapas da fase interna da contratação, entre eles, a falta de treinamento da equipe responsável pela contratação, a inexistência de planejamento eficiente dos planos de contratação anual e a falta de eficiência e economicidade de todo o processo de contratação, conforme já identificado e apresentado nos relatórios do TCU (Acórdãos 1093/2018 e 630/2019).

Desta forma, com o objetivo de identificar os fatores críticos de sucesso na governança da fase interna das contratações administrativas celebradas pela Universidade Federal do Acre (UFAC), o presente estudo busca realizar um diagnóstico organizacional mediante o mapeamento e acompanhamento *in loco* da fase interna de um processo de contratação, identificando eventuais gargalos que possam comprometer a boa governança desta fase das contratações. A partir dos achados já identificados pela literatura, a expectativa é propor medidas que visem solucionar problemas de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade através de um plano de intervenção.

Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa-ação em um processo de contratação de prestação de serviços de mão-de-obra para preparo e distribuição de refeições no restaurante universitário da Universidade Federal do Acre (UFAC), mapeando todas as ações desenvolvidas durante a fase interna da referida contratação. O acompanhamento do processo foi feito de forma sistemática entre 17 de agosto de 2021 e 10 de janeiro de 2022, sendo observado seus tramites através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e, presencialmente com visitas diárias aos setores envolvidos em cada etapa da fase interna da referida contratação, colhendo informações sobre o tempo despendido em cada ação, a quantidade de agentes envolvidos e interagindo com os servidores, através de reuniões, visando uma autorreflexão coletiva para compreender e aperfeiçoar as etapas percorridas nessas ações.

Considerando que segundo Verbeeten e Speklé (2015) a boa gestão de contratos administrativos é fator crítico para o sucesso dos objetivos estratégicos de uma instituição e que, para Azevedo e Anastasia (2020) a governança está atrelada à capacidade de criação de mecanismos institucionais eficientes e legítimos de articulação dos indivíduos operadores do serviço público para elaboração de políticas, o presente estudo apresenta a seguinte questão de pesquisa: **quais os fatores críticos de sucesso na governança da fase interna das contratações administrativas celebradas pela Universidade Federal do Acre?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Identificar os fatores críticos de sucesso na governança da fase interna das contratações administrativas celebradas pela Universidade Federal do Acre (UFAC).

1.2.2 Objetivos específicos

- i. Apresentar o ciclo de vida dos contratos administrativos no setor público e a política de governança dos contratos administrativos da U FAC, em sua fase interna;
- ii. Realizar um diagnóstico organizacional a fim de identificar gargalos enfrentados na governança da fase interna das contratações administrativas celebradas pela U FAC à luz de fatores críticos de sucesso.
- iii. Elaborar um plano de ação para superar os gargalos identificados na fase interna das contratações administrativas sob a perspectiva dos fatores críticos de sucesso trazidos pela literatura recente;
- iv. Elaborar um plano de implementação a partir da pesquisa-ação realizada, com foco em soluções práticas para os gargalos identificados no processo, visando uma fase interna da contratação mais eficiente, eficaz, efetiva e econômica.

1.3 Justificativa

As compras públicas exercem um papel fundamental para a prestação de serviços do Estado à sociedade, segundo Abra (2018) é através das contratações públicas que as instituições estatais reúnem condições de disponibilizar os serviços aos cidadãos, uma vez que o Estado pode não comporta toda a cadeia produtiva necessárias para a prestação destes serviços. Ainda segundo o autor, neste ponto, é possível destacar a função social que as

contratações representam para o cumprimento do papel do Estado em atender as necessidades da sociedade.

Terra (2018) indica que, para que as compras públicas se tornem cada vez mais eficientes faz-se necessário um olhar mais aprofundado no que diz respeito aos excessos de disfunções burocráticas, uma vez que estas elevam os custos dos processos, tornando as contratações públicas lentas e custosas. Ainda segundo o autor, é preciso que, dentro da matéria de compras públicas, se elabore propostas que propiciem melhorias e soluções, preparando os setores de compras das instituições para enfrentar desafios e aproveitar as oportunidades presentes na boa governança da Administração Pública. Considera-se ainda a indicação feita por Firmino (2018), em que alerta para a relação entre Estado e iniciativa privada, devendo perpassar por um processo de aprendizado constante, necessitando-se de boas práticas na governança das contratações públicas.

Diante desse cenário, da perspectiva acadêmica, este estudo pretende contribuir para a literatura sobre a governança de contratos administrativos, por meio de uma pesquisa-ação, como suporte para identificação dos fatores críticos de sucesso na fase interna das contratações administrativas celebradas pela UFAC. Registre-se que a pesquisa ainda se justifica por indicações de estudos anteriores que sugerem a criação mecanismos de apoio na preparação das contratações aos gestores de contratos nas instituições de ensino superior (JACOBSEN *et al.*, 2016)

Do ponto de vista institucional, o trabalho se justifica quando pretende tornar os processos de contratação da Universidade mais eficientes, efetivos e econômicos. Busca-se propiciar vantagens no atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela universidade, quais sejam: “Produzir conhecimentos por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, que possam resultar em avanços científicos, tecnológicos e sociais atendendo às diversas demandas da região amazônica” (UFAC, 2014, p. 40). Apesar do tema ter sido explorado em produções nacionais, as abordagens ficaram limitadas a análises de contratos de uma perspectiva sistêmica, sem atentar para as especificidades e dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos em cada etapa que compõe a contratação (pré-contratação, contratação, pré-execução, execução, encerramento) (ALMEIDA; SANO, 2018). Neste estudo, o foco se concentra na etapa de pré-contratação, ou seja, na fase interna da contratação, já apontada na literatura como uma etapa que apresenta dificuldades quanto à aderência a princípios de boa governança, dada sua complexidade (ALMEIDA; SANO, 2018).

Do ponto de vista econômico, o estudo é relevante ao buscar reduzir a burocracia envolvida na etapa interna da contratação, ao passo que se identifica um excesso de disfunções burocráticas nesta fase. Busca-se, portanto, reduzir o custo de transação deste processo, dado o potencial de perda de eficiência que tais práticas podem acarretar (GUERRA *et al.*, 2020). Em levantamento realizado pelo presente estudo, quando há solicitação de contratação de determinado produto ou serviço no âmbito da Universidade, esta demanda tramita por diversos setores, momento em que há demora excessiva, até que se atinja a etapa externa da contratação. Infere-se que é na etapa interna onde ocorre as maiores disfunções do processo (NEUENFELD *et al.*, 2018). Para presente estudo, estas disfunções são tratadas como gargalos que afetam economicamente o desempenho da instituição, tornando o processo de contratação pouco eficiente e economicamente caro.

Em justificativa do ponto de vista profissional, a realização desta pesquisa proporciona enriquecimento de competências, uma vez que se busca a oportunidade de coadunar expertises profissionais rotineiras do dia a dia da gestão dos contratos de uma universidade pública ao conhecimento acadêmico. Situação em que o operador da atividade de gestão pública maximiza suas capacidades, podendo prestar um serviço que atenda cada vez melhor as necessidades dos cidadãos demandantes da assistência pública.

Nesse sentido, o presente estudo avança na literatura ao buscar identificar os fatores críticos de sucesso na governança da fase interna de um processo de contratação celebrado pela Universidade Federal do Acre (UFAC), localizado em plena região amazônica, usando como ferramenta de identificação desses FCS a realização de uma pesquisa-ação. Sobre a realização da pesquisa em uma IFES, Lima Filho e Peixe (2020) destacam a lacuna teórica de estudos voltados para essas entidades em um cenário em que se promova o atingimento de melhores resultados, sob uma análise integrada aos princípios da Nova Administração Pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico será baseado na teoria burocrática e na teoria geral dos contratos, com foco na função social do contrato e sua importância na consecução dos objetivos institucionais, sob o prisma dos pressupostos defendidos pela *New Public Governance* (NPG). As buscas dos periódicos que sustentam o referencial teórico deste estudo foram realizadas durante todo o ano de 2021 no Portal de periódicos da Capes, repositório de artigos científicos SPELL, biblioteca eletrônica SciELO e no Google

Acadêmico. Objetivou-se realizar filtragens por convergência ao tema estudado, buscando capturar o objetivo do estudo nas teorias abordadas. Deu-se atenção às publicações dos últimos cinco anos, embora, em abordagens específicas, fez-se necessário recorrer a publicações seminais.

2.1 Teoria Burocrática e Teoria Geral dos Contratos na Perspectiva das Compras Públicas

Ao explanar sobre burocracia desde sua ascensão até a mais moderna concepção gerencial, Motta (2017) apresenta que não se pode deixar de lado a função de resguardo que a Teoria Burocrática busca garantir à administração e aos administrados. Para Pivetta, Campos e Scherer (2018), as origens organizacionais são inevitavelmente direcionadas para Marx Weber, sendo, segundo os pesquisadores, o mais relevante estudioso da burocracia moderna, sob um viés de eficiência capitalista.

A burocracia abordada por Weber contribui para a estabilidade das organizações e para as teorias sociológicas inerentes à administração pública (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; GODOI, 2017; FERREIRA; SERPA, 2019). Na visão de Motta (2017), o termo burocracia tem sido utilizado para definir situações diversas, seja para designar um cenário de administração racional e eficiente, seja para negar a afirmação anterior. O autor destaca que o termo é usado para designar um governo de altos funcionários e suas organizações, todavia, afirma que burocracia pode ser vista com todas essas características concomitantemente, dada sua magnitude que abrange o comportamento humano na manipulação desta forma de administrar o campo político.

De acordo com a literatura, o burocratismo advém de três fontes principais: (i) na produção, com função de gestão da empresa/governo face ao ambiente econômico; (ii) no Estado modernizado, com seus instrumentos de controle do contexto social; e (iii) na ascensão das organizações políticas e sindicais (MOTTA, 2017). No caso do Brasil, conforme Klumb e Hoffmann (2016), percebeu-se uma transformação de modelos administrativos, passando do modo patrimonialista para o modo de administração burocrática, baseado no modelo de Max Weber. Para os autores, o modelo enfatiza as dimensões econômico-financeiro e institucional-administrativa, deixando de lado a relação político-cultural.

Ferreira e Serpa (2019) destacam a burocracia do tipo ideal como sendo um mecanismo de compreensão das organizações do mundo atual. Segundo os pesquisadores,

para compreender uma organização burocrática é necessário abstrair as características centrais da administração em questão, desqualificando as aparições que não condizem com a finalidade organizacional. Assim, de acordo com a teoria Weberiana, a tarefa de abstrair o tipo ideal da burocracia não é facilitada, uma vez que este julgamento perpassa pelo crivo de indivíduos passíveis de influências particulares (FERREIRA; SERPA, 2019).

Atualmente, a burocracia está associada a aspectos negativos, muito embora este mecanismo político tenha surgido para romper práticas patrimonialistas típicas de nações em processo insipiente de desenvolvimento (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Entre essas práticas, estão as contratações públicas, vistas sob a lente da burocracia com o objetivo, dentre outros, de evitar fraudes (GOMES, 2016). Segundo o pesquisador, ao tomar decisões o administrador é impelido pela burocracia a assumir responsabilizações, uma vez que está gerenciando recursos públicos e, portanto, deve agir dentro da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Klumb e Hoffmann (2016) apresentam que, em resposta ao paradigma da burocracia, nos anos de 1990 passou a ser adotado no Brasil o modelo gerencial de administração pública, com o objetivo de alavancar os resultados do Estado, de modo a dar foco na eficácia dos serviços prestados à sociedade, concomitantemente à redução dos custos de produção destes serviços. Contudo, segundo os pesquisadores, no caso das contratações públicas, a burocratização pode apresentar entraves, dado os processos necessários para completar uma ação em um cenário burocrático. Costa e Terra (2019) também entendem que há dificuldades de se colocar em prática os conceitos de governança nas compras públicas. Como possibilidade de resoluções destas problemáticas, os autores indicam o aprimoramento de políticas com atenção aos instrumentos de governança em planos de compras, bem como, planos de resultados e gestão de riscos.

O fato é que no processo de gestão de recursos públicos, no que tange às contratações público-privadas, percebe-se um grande percurso burocrático tendente a onerar os custos transacionais das compras públicas (GUERRA *et al.*, 2020). Na visão de Costa e Terra (2019), para que as compras públicas se tornem cada vez mais eficientes faz-se necessário um olhar mais aprofundado no que diz respeito aos excessos de disfunções burocráticas, uma vez que estas elevam os custos dos processos, tornando as contratações públicas lentas e custosas.

Sob o enfoque da Teoria Geral de Contratos, verifica-se que dentre as inúmeras ações para garantir direitos e prestar assistência à sociedade, no tocante o oferecimento de

serviços às comunidades, o poder público é compelido a realizar contratações com entes privados. Na visão de Gonçalves (2017), o contrato é um negócio regido pelo campo jurídico em que figura no mínimo duas partes interessadas, em última análise é um acordo jurisdicionado bilateral ou plurilateral. De acordo com o pesquisador, o contrato é regido por fundamentos éticos que visam satisfazer a vontade humana, sendo um acordo de vontade entre partes que tem o intuito de adquirir, resguardar, transferir, conservar, modificar ou desfazer direitos.

No campo da legislação temos o disposto na Lei nº 8.666//1993, em que indica que são contratos administrativos quaisquer ajustes que envolvam a Administração Pública e o particular, havendo acordo de vontade, com formação de vínculo e estabelecimento de obrigações recíprocas, independentemente da denominação dada ao ato. Segundo o disposto no Art. 89 da Lei nº 14.133/2021, os contratos administrativos regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Para Amorim (2017), a licitação é um rito administrativo que arranja um conjunto de ações tendentes à celebração de um instrumento contratual.

Para a teoria focada em legislação, contratos administrativos são ajustes que a Administração Pública, enquanto operadora de recursos públicos, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas (DI PIETRO, 2012). No Brasil, atualmente a maioria dos contratos administrativos do setor público são submetidos à lei geral de licitações 8.666/1993, muito embora a nova lei de licitações já tenha sido sancionada em 1 de abril de 2021 (Lei 14.133/2021). Em casos específicos, são adotados procedimentos que se aproximam das regras contratuais praticadas no direito privado, observando-se os princípios da Administração Pública (GOMES, 2016)

Conforme Amorim (2017), em convergência ao foco do presente estudo, o processo licitatório tem por objetivo a observância ao princípio constitucional da isonomia, a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Neste cenário, surgem as figuras do gestor e fiscal de contratos, responsáveis por controlar e garantir o fornecimento de produtos e serviços contratados com empresas particulares, nas condições em que foi acordado no momento da celebração do acordo negocial (BEDIN, *et al.*, 2018). Dos gestores e fiscais dos contratos são esperados conhecimentos técnicos e legais para as diversas tomadas de decisões, incluídas, dentre elas, a fiscalização da observância do cumprimento do que está previsto em edital de contratação,

a obediências aos ditames legais, dentre outras ações de monitoramento que conduzem ao atingimento do objeto contratado (MARINHO *et al.*, 2018; SANTOS, 2018).

Os contratos administrativos celebrados pelos entes públicos estão sob a égide do ordenamento jurídico com vistas ao interesse público, cumprindo funções sociais entre o coletivo e o privado. Apesar de dispor de alguma margem de discricionariedade inerente ao poder de império da Administração Pública, o administrador não é livre na criação de cláusulas contratuais, limitando-se tanto aos ditames legais quanto aos princípios da administração pública, desta feita gerencial (GOMES, 2016).

Na visão de Abra (2018), a função social do contrato tem um escopo pautado nos anseios sociais próprios da relação contratual, sem deixar de lado o ambiente mercantil em que se encontram. A autora apresenta que os contratos, sejam entre particulares, sejam entre governo e iniciativa privada, preservam seu cunho de eficiência econômica, sendo transações que resguardam interesses individuais e coletivos. Diz e Caldas (2019) incluem a dimensão ambiental como função social dos contratos, com direcionamento para a sustentabilidade institucional, necessidade a ser observada pela Administração Pública. Os pesquisadores alertam para a importância de se avaliar a dimensão ambiental em todas as etapas do contrato administrativo.

Ressalte-se que, para Gomes (2016) o processo de gestão de contratos administrativos não é uma tarefa simplificada, necessita-se de conhecimentos técnicos do objeto contratado, do tipo de prestação de serviços, da forma e prazos de entrega, da qualidade e quantidade do objeto contratado e conhecimento aprofundado do instrumento contratual firmado entre as partes. Junior e Santos (2016) destacam que os atributos que se espera dos operadores dos contratos administrativos advém, primordialmente, dos princípios administrativos da legalidade, moralidade, impessoalidade e transparência, e que essa deve ser uma preocupação conjugada entre a administração da instituição onde os contratos são firmados e os próprios fiscais.

2.2 Governança Pública em Contratos Administrativos à luz da NPG

Na perspectiva de um processo evolutivo da administração pública, anteriormente à *New Public Governance* (NPG), a *New Public Management* (NPM) surgiu no final da década de 1970 e início de 1980, com a necessidade de redefinição das atribuições do governo, com viés voltado para o dinamismo até então visto apenas na administração geral, inicialmente baseada em métodos gerenciais, e ênfase na eficiência (FORNASIER;

FRANKLINS, 2019). Na sequência, a NPG surgiu com grandes mudanças na relação do governo com a sociedade, tendo como foco a conciliação de interesses coletivos voltados para a eficiência da administração de forma mais responsiva e democrática (OSBORNE, 2010).

Na visão de Osborne (2010) e Wiesel e Modell (2014), os princípios da burocracia e da NPM continuam coexistindo como ferramentas fundamentais para a compreensão do modelo NPG. Osborne (2010) destaca que a NPG é um modelo de administração pública que concilia uma gestão eficaz e eficiente, com visão nas bases democráticas e implementações de políticas públicas com bases mais inclusivas na construção de soluções. Desta forma, pode-se inferir que a NPG avança para além de outros modelos de administração pública, patrocinando uma maior cidadania e participação nas tomadas de decisões. Segundo Runya, Qigui e Wei (2015), a NPG promove uma terceira onda de mudanças significativas na forma de administrar a coisa pública.

Para Casady *et al.* (2020), na era da NPG as parcerias público-privadas (PPPs) são vistas como paradigmas em que governos se relacionam com agentes privados em acordos cada vez mais sofisticados. Segundo os pesquisadores, o novo modelo de gestão captura as incertezas e o dinamismo da gestão pública do século atual, reconhecendo a legitimidade da relação dos processos de formulação de políticas e prestação de serviços sob uma nova dinâmica competitiva. Com base na teoria abordada é possível fazer um comparativo dos principais pontos que a NPG avança em relação a NPM:

Tabela (1) – Comparação entre os principais pontos teóricos da NPM e NPG

	NPM	NGP
Valor	Eficiência	Democracia e eficiência
Base teórica	Teoria econômica, filosofia da gestão do setor privado	Contratualismo, integridade teórica, coletivismo
Comportamento	Serviço governamental, terceirização e marketing	Independência do cidadão, deliberação pública, governança policêntrica
Papel do cidadão	Cliente	Participante das decisões

Fonte: Adaptado de Runya, Qigui e Wei (2015)

Dentre os avanços trazidos pela NPG, Runya, Qigui e Wei (2015) chamam a atenção para a retirada do foco de poder que se concentrava apenas no governo, além de uma

tendência de delegação de tomada de decisões voltadas para os indivíduos, envolvendo os interessados no processo decisório.

Neste contexto, percebe-se os conceitos de governança atrelados à capacidade de criação de mecanismos institucionais eficientes e legítimos de articulação dos indivíduos operadores do serviço público para elaboração de políticas. Ademais, é necessário destacar o cenário operacional que se dá em um ambiente de burocracias governamentais, o que dificulta a atuação dos agentes por precisarem agir na gestão de interesses distinto (AZEVEDO; ANASTASIA, 2020).

Assim é razoável imaginar a relação inerente do Estado e a sociedade, sobre o tema Azevedo e Anastasia (2020) ainda destacam que tal relação é característica da governança como atributo do Estado e a governabilidade um atributo da sociedade, esta relação garante a indissociabilidade do Estado e sociedade como entes relacionais. Os autores asseveram que governança não se limita apenas as questões político-institucionais, envolve ainda as capacidades de interlocução do Estado com grupos sociais nas decisões de definição, acompanhamento e implementação de políticas.

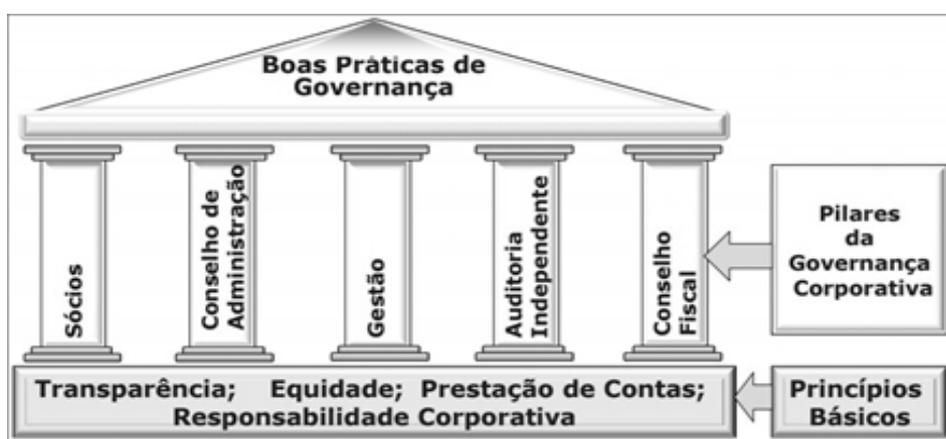
Na visão da OCDE, a governança é vista como a solução para grande parte dos problemas de desenvolvimentos dos mercados mundiais. Na década de 1990 são lançados os princípios de governança corporativa, situação em que a Organização legítima como universal a proposta de governança, por ter uma resposta mais efetiva às demandas do capital financeiro internacional. Cabe ainda indicar que, segundo Grek (2016), a elaboração dos princípios inicialmente foi influenciada pelas instituições financeiras internacionais, em detrimento de outras forças sociais. Segundo a autora os princípios de governança vêm sendo modernizados conforme o cenário que se insere, sobre tudo no que diz respeito o evidente crescimento nas trocas e negociações do campo político.

Na leitura de Sobreira e Rodrigues Júnior (2017), de acordo com o *Internacional Federation of Accountants* – IFAC, existem três princípios básicos de governança no setor público: 1ª Transparência - garantindo que as partes interessadas tenham confiança no processo de decisão, nas ações do setor públicos, nos servidores e na gestão; 2ª Integridade – com procedimentos honestos, objetivos, normatização de probidade nas ações de administrar o recurso público; 3ª *Accountability* – responsabilidade nas decisões e ações da administração pelos seus agentes públicos, bem como pelo desempenho do órgão, garantindo a submissão ao controle externo. Ainda segundo os autores, além destes princípios o IFAC lança o foco em outras boas práticas desejáveis, como: engajamento

aberto e firme com as partes interessadas; definição de resultados quando se tratar de benefícios econômicos, ambientais sustentáveis e sociais; promover intervenções para o aperfeiçoamento de atingimento de resultados; desenvolver as capacidades das instituições, líderes e de demais indivíduos que compõe o órgão; administrar riscos e desempenho através de um controle interno consistente.

Na perspectiva do cenário brasileiro de governança, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lança em 1999 o Código Brasileiro de práticas de Governança Corporativa. Tem-se por objetivo, a partir deste ponto, auxiliar a construção de boas práticas de governança, intenta-se maximizar as chances de sucesso dos empreendimentos públicos, em termos de eficiência, ao passo que se reduz as possibilidades de fracasso. Sobre o tema Bussler *et al.* (2017) destacam a importância da separação entre propriedade e controle, de mesma forma os custos que envolvem esse processo, estes portanto sendo os pilares que resguardam a transparência, responsabilidade corporativa, equidade e prestação de contas. Logo, características diretamente ligadas ao que prevê o modelo de boas práticas de governança apresentadas pelo IBGC na (Figura 1).

Figura (1) – Pilares de Boas Práticas de Governança.



Fonte: IBGC (2010)

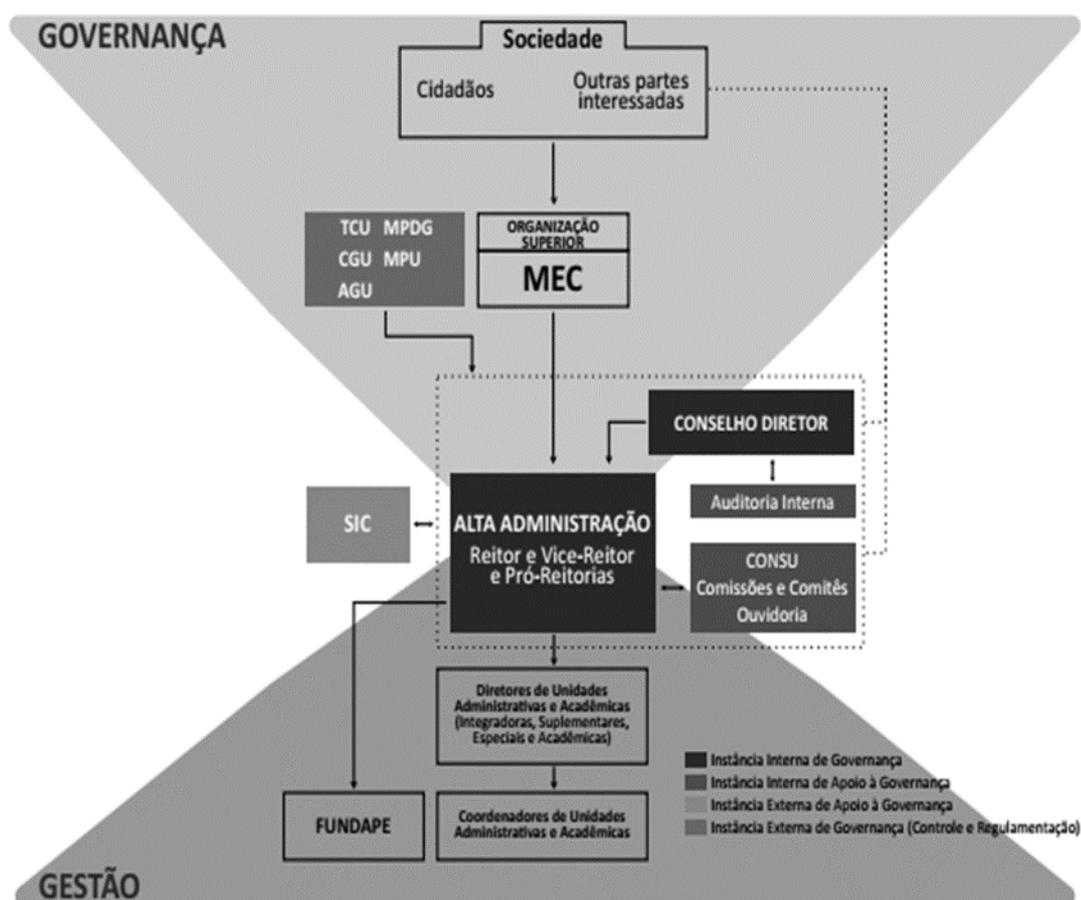
No sentido de normatizar deveres e condutas no âmbito da administração pública brasileira, o Decreto Federal 9.203 de 22 de novembro de 2017 traz mudanças substanciais no entendimento sobre governança. O Decreto vem dispor sobre as políticas de governança que devem ser seguidas pela administração pública federal, autárquica e fundacional. Estabelece adesão a postulados de gestão de riscos e normas de boa governança nas ações dos entes públicos, além de criar o comitê internacional de governança que tem como um de

seus objetivos tratar aspectos como motivação e capacidade de respostas rápidas e adequadas às suas demandas.

Pode-se perceber, portanto, que o conceito de governança tem se dividido em duas dimensões principais: governança corporativa e governança pública. Indicado por Lazzarotto (2015), governança corporativa também é nominada de governança empresarial, sendo a relação do processo de atividades empresariais e as tomadas de decisões. Para a autora, portanto, em suma é o conjunto de medidas e regramentos que buscam reduzir problemas no âmbito empresarial. Ao passo que governança pública se ocupa da aquisição e distribuição de poder na sociedade com o envolvimento do Estado. Ainda segundo a autora é possível notar uma aproximação cada vez maior destes dois campos da governança, fica destacado a semelhança do tratamento que é empregado na distribuição de poder e na condução de ações relacionadas às interações entre os atores envolvidos.

O TCU aprovou, através da Portaria – TCU n. 170, de 12 de novembro de 2020, a 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional, que prevê boas práticas de governança para organizações públicas e outros entes que são jurisdicionados à corte de contas. Neste Referencial o Tribunal retoma recomendações do IBGC, quanto a um conjunto de práticas a serem promovidas por agendes de governança, sendo: promoção de valores éticos e condutas padronizadas; gerenciamento de riscos; independência da auditoria interna; avaliação constante de desempenho da alta administração; estreitamento do relacionamento com partes interessadas e transparência (IBGC, 2015).

O Referencial Básico de Governança Organizacional (2020) indica que para o atingimento destas recomendações de boas práticas é necessário que se crie uma estrutura administrativa compatível com estes objetivos, a qual tenha definições claras sobre processos de trabalho, instrumentos, tais como ferramentas e documentos adequados para cada atividade, fluxo de informações, comportamentos adequados dos envolvidos na avaliação e no monitoramento da organização. No caso da estrutura de governança da UFAC, esse sistema é expresso conforme a (Figura 2)

Figura (2) – Estrutura de Governança na UFAC

Fonte: Relatório de gestão da UFAC (2020)

Na perspectiva das aquisições públicas a luz de preceitos defendidos pela governança, Costa e Terra (2019) indicam que duas estruturas teóricas estão inseridas na discussão: teoria dos custos de transação e teoria da agência.

Para Ofei-Mensah e Bennett (2013) os custos de transação são decorrentes da transferência de propriedade no mercado, não da produção de bens ou serviços. Para os autores, fica a cargo das atividades administrativas a execução de tarefas necessária para a transação dos bens e serviços o mais eficiente possível, a fim de minimizar tais custos. Pode-se observar ainda que os custos de transação são influenciados pelo movimento do cenário político e das leis, que têm o potencial de modificar o ambiente institucional, este fato deve ser considerado na ocasião da elaboração de políticas (MCCANN, 2013).

Em seu turno, a teoria da agência indica problemas relacionados à possibilidade de delegar poderes a administradores (agente) que podem ou não possuir participação no capital

societário da entidade, situação em que a ação destes agentes tem o potencial de ir de encontro ao interesse do proprietário (principal). Há, portanto, a possibilidade de haver problemas de participação entre controle e a propriedade (MARTINS *et al.*, 2018).

Conforme indicado por Martins *et al.* (2018), para buscar solucionar problemas de assimetria de informações entre principal e agente, a governança corporativa se mostra como uma ferramenta eficiente para este emprego. A relação de interesses no processo de compras públicas pode ser observada quando há de um lado o cidadão (principal) demandando prestações de serviços ao Estado e, em seu turno, o Estado (agente) portando informações assimétricas na contratação de fornecedores e na entrega do serviço.

A governança nas compras públicas, segundo Teixeira, Silva e Salomão (2014), deve contribuir para a promoção de resoluções de problemáticas neste campo, de forma rápida e inteligente, resguardando o cuidado de que tal medida não se torne mais um entrave burocrático para a instituição.

Na ocasião de uma instituição estabelecer estratégias de suprimentos de produtos ou serviços terceirizados da iniciativa privada, Teixeira *et al.* (2015) destacam a importância de que seja observada a especificidade das características de cada item a contratar. O autor reporta-se a matriz de Kraljic (1983) no sentido de esclarecer a relevância de dois fatores de extrema importância para o processo de especificação do item a ser adquirido pela administração pública: nível de importância estratégica das aquisições, ou seja, o quão significativo na agregação de valor o item é para a organização; e a complexidade do fornecimento do produto ou serviço contratado, situação que se lança foco sobre o risco, competitividade do mercado, nível de dificuldade de substituição do produto ou serviço.

Na (Figura 3) podemos observar a combinação destes dois fatores através da matriz de classificação de item de compra em quatro dimensões:

Figura (3) – Matriz de classificação de item de compra



Fonte: Kraljic (1983) citado por Teixeira *et al.* (2015)

No cotejamento destes esclarecimentos, podemos perceber que tais indicações e preocupações com o item a ser contratado, seja ele produto ou serviço, são mecanismos de exercício da governança em contratações públicas. Parte-se, portanto, de práticas experimentadas por situações anteriores para compilar os melhores resultados e reproduzi-los em eventos presentes, esta ação carece de proatividade tornando as compras pública cada vez mais efetivas, eficientes e econômicas.

Sobre o tema, Terra (2018) indica que as compras públicas estão se tornando cada vez mais complexas, dado ao dinamismo típico da administração geral sendo inserida na administração pública. Para o autor, a governança das compras públicas é essencial para o sucesso das instituições públicas, sendo preciso ter uma visão multidimensional envolvendo todo o ciclo das aquisições públicas, além de integrar a gestão de cadeia de suprimentos ao planejamento da organização.

Terra (2018) traz à tona o conceito de compras públicas inteligentes (CPI), situação em que se espera que a administração pública concorra a propostas mais vantajosas e alinhadas ao paradigma das compras públicas sustentáveis. Na perspectiva de compras

públicas sustentáveis, deixa-se de lado o enfoque nos processos e lança-se os esforços no atingimento dos objetivos e nos resultados esperados do empreendimento.

Neste viés é apresentado, a partir de levantamentos teóricos realizados por Terra (2016), tem-se os critérios e levantamentos acerca de compras públicas a fim que se possa compreender a ideia de compras públicas inteligentes, com características típicas de governança à luz das compras públicas, conforme (Quadro 1).

Quadro (1) – Critérios e levantamentos à luz das compras públicas

CRITÉRIOS	LEVANTAMENTOS
Elementos fundamentais de uma compra pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fator tempo; • Valor despendido (vantagem ou o “menor melhor preço”); e • Qualidade do que se quer adquirir ou contratar.
Atributos das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Celeridade do rito de compra; • Qualidade do objeto adquirido; e • Preço econômico.
Aspetos estratégicos das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do poder de compra do Estado; • Cooperar para o alcance das políticas públicas (desenvolvimento local, distribuição de renda, meio ambiente, aspectos sociais, entre outros); • Colabora para o desenvolvimento nacional sustentável (compras sustentáveis); • Incentivo ao fomento de inovações e desenvolvimento tecnológico; • Oportunidades para o fomento à competitividade; • Deve estar alinhado junto ao mercado e fornecedores, influência da cadeia de fornecimento; e • Contribui para o desenvolvimento do mercado econômico, nichos e segmentos de mercado.
Aspectos Legais (Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Art. 37 da Constituição Federal)	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; • obedecer ao princípio da eficiência; • processada e julgada em estrita conformidade com os seguintes princípios básicos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidade 2. Impessoalidade 3. Moralidade 4. Igualdade 5. Publicidade 6. Probidade administrativa 7. Vinculação ao instrumento convocatório 8. Julgamento objetivo
Aspectos Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Considerada como uma função administrativa dentro da organização, integrada ao processo de logística e a gestão de suprimentos; • Atividade meio essencial para o alcance das atividades finalísticas do governo; • atua também como uma atividade finalística se utilizada de forma estratégica; e • Uma das principais atividades administrativas do governo, impacta praticamente todo o funcionamento da máquina pública e das unidades dentro da organização.
Aspectos Gerenciais	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade administrativa estratégica que deve atender de forma eficiente as demandas e dos clientes internos e externos (mercado, sociedade). • As compras públicas devem ser observadas de forma multidimensional:

	<p>envolvendo elementos de governança, gestão, operação, controle, inovação, marcos legais, entre outros;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe um ciclo de compras públicas que deve ser visto de forma global e estratégica; • As compras públicas devem ser realizadas por agentes e gestores capacitados e competentes; • Deve haver o gerenciamento de riscos; • Existe uma cultura organizacional das compras públicas que deve ser observada; • Os objetivos da área de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização; • O processo de compras deve estar envolvido na tomada de decisões estratégicas da organização; • Deve buscar a maior vantagem para a administração pública, compra pelo “melhor preço”; • É um processo estratégico de suporte para o funcionamento da organização, visando maximizar os resultados da organização; • O processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas; e • É um processo que agrega valor e atinge resultados estratégicos.
--	---

Fonte: Terra (2018)

É importante indicar que até recentemente a Lei nº 8.666/1993 era a principal que definia as normas para licitações e contratos da Administração Pública brasileira, e que em 1º de abril de 2021 a Lei nº 14.133 passa a regular esta matéria. Segundo Rauen (2021), a motivação para a criação de uma nova lei de licitações se deu graças à defasagem da Lei 8666/1993. De acordo com o pesquisador, a expectativa é que a nova lei empregue maior agilidade às aquisições públicas brasileiras, tornando-as mais eficazes e ágeis.

Ao analisarmos a nova lei de licitações, podemos perceber diversos instrumentos de governança incorporados a ela, tais como: exigências de criação de mecanismos de gestão por competência quando da designação de agentes para atuar na área de licitação e contratos; imposição de iniciativas de profissionalização para agentes que atuem como gerentes de contratações; dentre outras características como planejamento das contratações, gestão de riscos, envolvimento da alta administração no processo de contratação. Conforme posto pelo TCU (2014), no Manual de Riscos e Controles nas Aquisições, é de responsabilidade da alta administração a criação de mecanismos de governança das contratações públicas, bem como a implantação de instrumentos de avaliação, direcionamento e monitoramento das licitações, com foco sempre na finalidade da compra pública.

2.3 Ciclo de Vida dos Contratos Administrativos

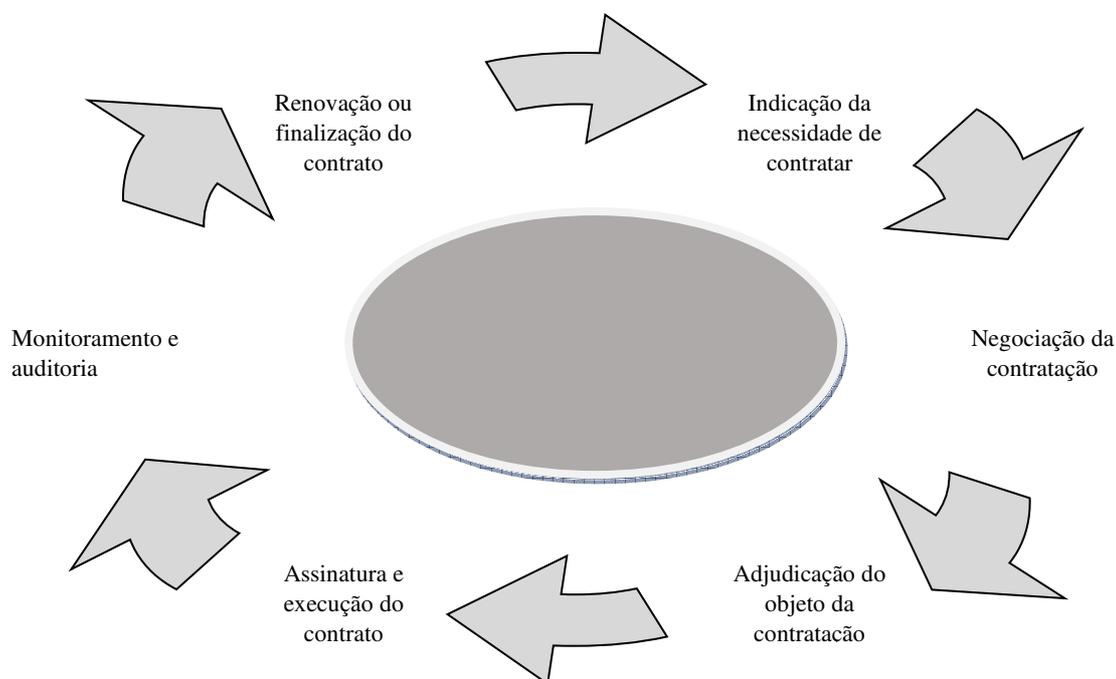
Segundo Algarni (2021), o ciclo de vida e as tramitações de um contrato administrativo pode variar de uma organização para outra, havendo formas de

gerenciamentos que exigem mais preparações de conteúdo de contrato do que outras. Para Lippi *et al.*, (2020), as fases do ciclo de vida de um contrato administrativo podem ser divididas em pré-contratação, contratação, pré-execução, execução e encerramento:

- i. *Pré-contratação*: momento em que o departamento administrativo identifica a necessidade de um serviço ou produto, definindo as características da contratação quanto à quantidade, qualidade e características da empresa fornecedora;
- ii. *Contratação*: ocasião em que já se tem a empresa vencedora da licitação, restando apenas pequenos ajustes para a assinatura do contrato definitivo;
- iii. *Pré-execução*: momento em que ocorre as execuções técnicas por parte da empresa contratada;
- iv. *Execução*: momento em que se entrega o objeto ou serviço contratado, ocasião em que se executa as atividades administrativas de acompanhamento e fiscalização, realização de aditivos, prorrogações ou renovações;
- v. *Encerramento*: conclusão do serviço prestado ou entrega do produto, em que não há necessidade de renovação. Faz-se um balanço para aferir se todas as atividades realizadas seguiram a contratação, em especial quanto a recebimentos e pagamentos.

A atualmente a *Contract Lifecycle Management* (CLM) é praticada no mundo todo, atingindo campos que vão além do gerenciamento de contratos, controlando riscos e reduzindo custos (SCHUHMANN; EICHHORN 2015). Nas contratações públicas, esse ciclo segue o fluxo da (Figura 4). Ainda segundo estes autores, neste processo é dado foco na automação, visando centralizar informações e reduzir o tempo gastos com as ações necessárias para o atingimento dos objetivos. Para Anticono (2020), a gestão de contratos é um método avançado que as organizações imprimem princípios de qualidade em seus termos de negócios e políticas institucionais. Ao abordar a evolução das contratações e a renovação dos interesses neste ramo, o pesquisador cita a *e-contratação* como sendo o processamento em ambiente eletrônico em que as partes negociam e se valem da automação para a formalização dos contratos.

Figura (4) – Ciclo de Vida dos Contratos



Fonte: Adaptado de Schuhmann; Eichhorn (2015)

Conforme indicado por Nunes (2020), as melhores práticas de processos administrativos contratuais estão embasadas no CMBOK (*Contract Management Body of Knowledge*). De acordo com o autor, a iniciativa se presta a compilar boas práticas percebidas em organizações ao redor do mundo, com o objetivo de subsidiar a compreensão e melhor gestão dos contratos das organizações. A disciplina contrato está vinculada ao PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), que consiste em uma padronização de conceitos, técnicas de gestão de projetos, áreas de conhecimentos e ferramentas de projetos (NUNES, 2020).

Na visão de Schuhmann e Eichhorn (2015), a conceituação de gestão do ciclo de vida dos contratos empenha-se na sua aceção ideal, sendo comum encontrar barreiras que estão além do que é estabelecido nos acordos de negócios. Os autores fazem referência a buscas de soluções para esta problemática, citando o Gerenciamento de Contratos de Fornecedores (VCM), sistema web usado para rastreamento de obrigações e pagamento de taxas aos fornecedores, como uma alternativa criada nos Estados Unidos para melhorar a gestão dos contratos governamentais daquele país.

Para o presente estudo, assume-se as indicações feitas por Hvitved (2010), onde sugere que o gerenciamento do ciclo de vida dos contratos perpassa por fases, e o sucesso dos empreendimentos dependem diretamente da boa gestão deste ciclo. É importante ressaltar que este estudo se concentra apenas na fase interna da contratação, onde, segundo Neuenfeld *et al.* (2018), ocorre os maiores problemas da gestão contratual.

Ainda na linha da fase interna da contratação, Hvitved (2010) destaca que o termo CLM é amplo e usado de forma abrangente, fazendo referencia às atividades de gestão sistemática e eficiente da criação de contratos, negociação de contratações e aprovação, execução e análise dos acordos negociais.

2.4 Fatores Críticos de Sucesso: estudos anteriores

Os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) inicialmente foram aplicados no planejamento estratégico das instituições e dos sistemas de informações, face aos bons resultados alcançados com o uso desta metodologia, a análise foi extrapolada para um instrumento de focalização de estratégias institucionais no planejamento de objetivos estratégicos e como ferramenta de viabilidade de projetos (ALVES *et al.* 2018). Ainda segundo os autores, os FCS possibilitam a identificação de fatores que carecem de maior atenção: no campo da gestão de instituições, este recurso disponibiliza aos dirigentes segurança e assertividade ao tomar decisões, estas sendo mais claras e alinhadas com o real objetivo de determinado empreendimento. Ainda segundo o autor, originariamente o termo é *critical success factors*, chegando no Brasil como fatores críticos de sucesso. Estudado por Furlan (1997) como um instrumento de alcance dos objetivos das organizações, os FCS buscam garantir um desempenho competitivo. O autor já alertava na época da necessidade de manutenção atualizada dos fatores de sucesso, considerando a necessidade constante de adaptação de uma experiência para outra.

Michelon *et al.* (2016) destacam a importância dos fatores críticos de sucesso para o atingimento dos objetivos operacionais, estratégicos e táticos das instituições. Para os autores, as principais fontes para o conhecimento destes fatores advêm da estrutura do ramo do negócio, fatores ambientais, temporais, estrutura competitiva e localização geográfica. Moré *et al.* (2019) patrocinam a definição de estratégias organizacionais face aos fatores críticos de sucesso identificados, impedindo que estes fatores fiquem apenas na memória institucional, sendo desejável a promoção de ações que busquem resolver problemáticas a luz do que foi identificado como crítico para o sucesso.

Em estudos que visavam identificar FCS na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em universidades brasileiras, os achados de Medeiros (2014), em pesquisa realizada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, indicam que os fiscais e gestores de contratos apontaram a falta de treinamento para atuação na área, sendo este fator considerado neste estudo como o principal gargalo para o sucesso das contratações naquela instituição.

Ao pesquisar sobre o tema na Universidade Federal do Ceará, Silva (2015) obtém os mesmos achados, situação em que se depara com gestores de contratos insatisfeitos ante à falta de capacitação. Os achados dos estudos feitos pesquisador mostram que dos 31 gestores questionados, apenas um teria participado de algum treinamento, restando aos demais a obtenção do aprendizado através da prática e dos costumes dos setores.

Mota (2017) investiga a falta de critérios para a seleção de gestores de contratos no Instituto Federal de Minas Gerais, justificada pela ausência de competência técnica do quadro de funcionários. As principais dificuldades da gestão dos contratos levantadas pelo estudo indicam a inexperiência dos agentes, falta de conhecimento técnico e falta de conhecimento da legislação.

A revisão da literatura aponta, portanto, que a falta de capacitação técnica dos operadores dos contratos se revela como um FCS das contratações nas instituições federais de ensino. Esta inferência é constatada nos diversos problemas identificados por estudos anteriores voltados para este lócus (Medeiros, 2014; Silva, 2015; Mota, 2017). Resta-nos ainda identificar outros fatores que interferem no desempenho das compras públicas, desta feita na fase interna da contratação, sendo esta, conforme alertado por Neuenfeld *et al.*, (2018), a fase onde se identifica a maior quantidade de gargalos na gestão dos contratos.

Em uma perspectiva mais ampla, com base na literatura que aborda os FCS das contratações do ente públicas com parceiros privados, Firmino (2018) indica que os FCS se distinguem em fatores políticos, fatores institucionais e o contexto que a iniciativa privada se insere. Adicionalmente, Terra (2018) alerta para a importância do atendimento aos requisitos legais incorporados no ato da contratação, sendo estes, em sua visão, os fatores-chave das compras públicas. Assim, os autores contribuem para a literatura trazendo os FCS no desempenho das compras públicas (Quadro 2).

Quadro (2) - Fatores críticos para o desempenho das compras públicas

Fatores críticos	Dimensões	
Fatores Legais	Aspectos Legais (Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Art. 37 da Constituição Federal)	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; • obedecer ao princípio da eficiência; • processada e julgada em estrita conformidade com os seguintes princípios básicos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidade 2. Impessoalidade 3. Moralidade 4. Igualdade 5. Publicidade 6. Probidade administrativa 7. Vinculação ao instrumento convocatório 8. Julgamento objetivo
Fatores Institucionais	Quadro legal e regulatório	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação setorial e de contratação pública; • Regulação dos contratos; • Definição de termos contratuais sobre: mecanismos de pagamento e de repartição de benefícios; matriz adequada de distribuição dos riscos; salvaguardas e garantias dos parceiros; indicadores de desempenho; renegociação, saída e cessão do contrato; • Standardização de procedimentos concursais e de contratos.
	Capacitação institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de uma unidade bem apetrechada de recursos; • Perícia técnica e experiência (não dependência de consultores externos); • Boa governação pública (organização e coordenação das entidades com responsabilidades)
	Seleção do parceiro Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente concorrencial na fase de concurso público • Procedimento concursal com procedimentos bem delineados; cadernos de encargos, com indicação de requisitos técnicos, dos indicadores de desempenho e dos critérios de avaliação dos parceiros privados.

Fonte: Adaptado de Firmino (2018) e Terra (2018)

Na expectativa de aprofundar o levantamento do estado da arte sobre o tema, foi realizada uma pesquisa no portal de periódicos da CAPES, a partir das palavras-chave “fatores críticos de sucesso contratos” e “*critical success factors contract*”, no período que compreende publicações de 2015 à 2021. Enquanto foram obtidos 28 artigos na língua portuguesa, foram obtidos 45 na língua inglesa, após a filtragem por convergência ao foco do estudo.

No intuito de compreender a correlação de frequência dos termos mais usados nos artigos, lança-se mão da ferramenta NVivo 12, *software* que realiza análise qualitativa de dados através de um processo de codificação e categorização de palavras.

dos entes públicos em geral, como dificuldades de operacionalização de atividades administrativas, falta de aderência a boas práticas de governança e gestão das contratações, alocação de recursos ineficientes e falta de atenção a performance desejada na prestação de serviços públicos.

Para este trabalho, ao considerarmos uma compra pública bem sucedida, leva-se em consideração o que a teoria apresenta como sucesso em licitações. Para *Betioli et al.* (2012) uma compra pública é bem sucedida quando deixa de considerar apenas como critérios a economicidade e a qualidade dos produtos ou serviços adquiridos, passando a considerar também o desenvolvimento sustentável do país. Esta visão está alinhada a observância do da Lei Federal nº 12.349 de dezembro de 2010, que altera a Lei nº 8.666/1993.

Ainda, na visão de Costa e Terra (2019), o entendimento sobre compras bem-sucedidas não pode ser confundido apenas com o atendimento das exigências dos órgãos de controle, fato que pode distorcer o real objetivo da realização das compras. Para *Shakya* (2015), as compras públicas são bem sucedidas quando atingem seus objetivos, sob a perspectiva da boa governança, ocasião em que as aquisições são realizadas na quantidade, preço, qualidade, tempo e locais corretos, regidas por uma demanda adequada.

3. NORMAS E SISTEMAS APLICADOS ÀS CONTRATAÇÕES DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

3.1 Evolução Normativa Aplicada às Compras Públicas Brasileiras

Segundo *Maurano* (2004), desde 1570, remontando o Brasil império, já havia preocupações com as compras governamentais: naquela época já se fazia necessário um sistema de ampla divulgação, o que propiciaria a competição entre os interessados e geraria melhores resultados nas compras públicas. Desde então, segundo o pesquisador, há um percurso de marcos regulatórios sobre compras públicas tendente à seleção de melhores propostas. Para *Diniz* (2009), a evolução legal das compras públicas no Brasil vem patrocinando o desenvolvimento econômico sustentável e o fortalecimento das cadeias produtivas de bens e serviços produzidos do país.

Em 1909, o Decreto-legislativo nº 2.221 passou a dispor sobre as despesas gerais da República dos Estados Unidos do Brasil, estabelecendo preceitos de correção na aplicação de recursos públicos. Em 1922, foi a vez do Decreto-legislativo nº 4.536 e do Decreto nº 15.783, que regulamentaram o Código de Contabilidade da União. Até os dias de hoje, esses

marcos normativos trazem classificações que ainda são usadas nas legislações sobre o tema, dentre elas, os tipos de concorrências dos processos licitatórios e o julgamento prévio da idoneidade do possível fornecedor.

Em 1957, surge o *Regulamento dos Serviços de Energia Elétrica*, por meio do Decreto nº 41.019, que regula a concorrência pública para a exploração dos serviços de fornecimento e distribuição de energia elétrica. Em 1964, é editada a Lei 4.320, ainda em vigor, que estatui normas gerais de direito financeiro, entre elas, os preceitos que devem ser seguidos em ocasiões de aquisições públicas, resguardando a concorrência dentre os proponentes. Ainda em 1964, é sancionada a Lei 4.401, fixando normas para licitações que visem adquirir materiais, realização de obras e serviços. No ano de 1965, a Emenda Constitucional nº. 15 eleva a modalidade de concorrência à hierarquia de norma constitucional. A licitação é tratada com maior especificidade em 1967, quando o Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro é sancionado, dispondo sobre a organização da Administração Pública, reforma administrativa e, entre os artigos 125 e 144, sobre os procedimentos licitatórios.

Conforme indicado por Rigolin (1986), só em 1986 tem-se o primeiro regulamento inteiramente sobre licitações, ainda regido pela Constituição Federal de 1969 (Decreto-lei nº 2.300), que dispõe sobre licitações e contratos administrativos e outras providências. Em 1988, é promulgada a nova Constituição Federal do Brasil que, anos mais tarde absorveu a Lei 8.666/1993, passando a definir sobre as normas para licitações e contratos da Administração Pública brasileira, revogando o decreto anterior. Desde então, a Lei 8.666/1993 vem sofrendo diversas emendas, adaptando-se às fases evolutivas da Administração Pública brasileira.

Uma emenda a ser considerada é a que incluiu a modalidade Pregão, Medida Provisória 2.026, de 25 de maio de 2000. Em 2002, o Pregão surge com lei própria (Lei nº 10.520/2002), instituindo a modalidade para aquisições de bens e serviços comuns. Com a necessidade de maior celeridade e equidade entre os participantes da licitação, em 2005 o Decreto nº 5.450 prevê o procedimento de forma eletrônica, uma das medidas mais importantes da administração brasileira na linha evolutiva das compras públicas (DI PIETRO, 2012).

Com o objetivo de atender nichos esportivos – Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas, em 2011 foi criado o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) através da Lei 12.462. Mais tarde, O RDC passa a ser aceito como procedimento para outras

contratações que atendam ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); contratações de obras e serviços de engenharia do sistema público de ensino; obras de engenharia do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 1 de abril de 2021, o Projeto de Lei 4.253/2020 recebeu sanção presidencial, criando-se a Lei 14.133/2021, estabelecendo um novo marco regulatório para as licitações públicas brasileiras, revogando a Lei das Licitações 8.666/1993, a Lei do Pregão 10.520/2002 e Lei do RDC 12.462/11, reunindo todos os todos os instrumentos normativos sobre compras da Administração Pública brasileira. A linha temporal das regulações de compras públicas brasileiras está sintetizada na Figura (6), a seguir.

Figura (6) – Linha temporal das regulações das compras públicas brasileiras

1909	1922	1957	1964	1965
Dec. Leg. 2.221	Dec. Leg. 4.536 D. nº 15.783 Lei. 4.632	Dec. nº 41.019	Lei 4.320 Lei 4.401	EC nº 15
1967	1986	1988	1993	2000
Dec. lei nº 200	Dec. lei Nº 2.300	CF de 1988	Lei 8666	MP 2.026
2002	2005	2011	2021	
Lei 10.520	D. nº 5.450	Lei 12.462	Lei 14.133	

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Rauen (2021), a motivação para a criação de uma nova lei de licitações se deu graças à defasagem da Lei 8666/1993. De acordo com o pesquisador, a expectativa é que a nova lei empregue maior agilidade às aquisições públicas brasileiras, tornando-as mais eficazes e ágeis. A Lei 14.133/2021 cria modalidades de contratações, tipifica crimes administrativos no que se refere às licitações e disciplina itens a serem empregados os entes federados brasileiros (Quadro 3).

Quadro 3 – Principais mudanças nas licitações

Lei 14.133/2021	Lei 8.666/1993 – 10.520/2002 – 12462/2011
Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Institui normas gerais de licitações; Normas gerais na modalidade pregão; Normas do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

Tipos de Licitações	
Menor preço Melhor técnica ou conteúdo artístico Técnica e preço Maior retorno econômico Maior desconto Maior lance (Leilão)	Menor preço Melhor técnica Técnica e preço Maior lance ou oferta
Fases da Licitação	
1º - Preparatória 2º - Divulgação do edital 3º - Apresentação de propostas e lances 4º - Julgamento 5º - Habilitação 6º - Recurso 7º - Homologação 8º - Adjudicação A Nova Lei apresenta como regra o julgamento antes da habilitação.	1º - Preparatória 2º - Divulgação do edital 3º - Habilitação 4º - Apresentação de propostas e lances 5º - Julgamento 6º - Recurso 7º - Homologação 8º - Adjudicação
Modalidades de Licitação	
*Pregão *Concorrência *Concurso *Leilão *Diálogo Competitivo A Lei 14.133/21 acaba com a divisão das modalidades conforme o valor da contratação, logo a tomada de preço e o convite deixarão de existir.	*Pregão *Concorrência *Concurso *Leilão *Convite ou Carta-Convite *Tomada de Preço
<p>O pregão tornar-se-á a modalidade obrigatória para contratações de bens e serviços comuns.</p> <p>A concorrência será aplicada a bens e serviços especiais e obras e serviços de engenharia.</p> <p>O concurso permanecerá como instrumento de contratação de serviços técnicos, científicos ou artísticos.</p> <p>O leilão será aplicado para alienação de bens.</p> <p>O Diálogo Competitivo, grande novidade da proposta, está voltado para contratações de obras, serviços e compras. Serão realizados diálogos promovidos pela Administração Pública com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, pretende-se desenvolver alternativas capazes de atender as necessidades do poder público. Após tais diálogos os licitantes apresentarão suas propostas.</p>	
Novos valores para dispensa de licitação	Antigos valores de licitação
*Menor que R\$ 100.000: para obras ou serviços de engenharia ou manutenção de veículos automotores; *Menor que R\$ 50.000: outros serviços e compras. A Nova Lei acaba com a divisão de modalidades de licitações conforme o valor da contratação.	*Obras e serviços de engenharia: # Concorrência: acima de R\$ 3,3 milhões # Tomada de Preços: até R\$ 3,3 milhões # Convite: até R\$ 330 mil # Dispensa de Licitação: até R\$ 33 mil *Para outras compras e serviços: # Concorrência: acima de R\$ 1,43 milhões # Tomada de Preços: até R\$ 1.43 milhões # Convite: até R\$ 176 mil # Dispensa de Licitação: até 17.6 mil

Fonte: Lei 8.666/93; 10.520/02; 12.462/11; Lei 14.133/21.

Entre as mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021, está a revogação da Lei do Pregão (Lei 10.520/2002), da Lei das Licitações (Lei 8666/1993) e do Regime Diferenciado de Contratações (RDC - Lei 12.462/2011). De acordo com a nova lei, os normativos da Lei nº 8.666/1993 permanecerão em vigor ainda por um prazo de dois anos de sua publicação,

cabendo ao administrador optar justificadamente o ordenamento que seguirá, sendo vedada a aplicação combinada das Leis, conforme o Art. 191, (BRASIL, 2021).

Para Nóbrega e Brito (2019), a expectativa é que a nova lei acelere a economia via intervenção do Estado, busque o desenvolvimento sustentável pleno, promova políticas de proteção do emprego e combata a corrupção e a desburocratização, reduzindo tempo e custos do processo de contratações públicas.

3.2 Sistemas de Compras Adotados no Serviço Público Federal

A informatização das compras públicas tem revelado um grande potencial na gestão dos recursos públicos. Para Nunes e Velame (2016), os sistemas informatizados satisfazem as necessidades de transparência, maior competitividade dentre os proponentes e potencialização de mecanismos de controle gerencial.

Entre os sistemas de compras adotados no Sistema Público Federal estão o Sistema de Registro de Preços (SRP), o Pregão Eletrônico e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). No caso do SRP, surge na gestão pública como um mecanismo de registro formal de preços de mercado, para contratação de bens e serviços quando for cabível à Administração. O Pregão, por sua vez, é a principal modalidade de licitação no serviço público federal (FARIA; OLIVEIRA, 2017), realizado inteiramente por sistema eletrônico hospedado no site <https://www.comprasgovernamental.gov.br>, este sendo o portal oficial de compras governamentais do Governo Federal.

Atualmente, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), admitido como sistema de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais (SISG) através do Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema que operacionaliza as compras por parte dos órgãos da Administração Pública Federal, entre eles, aquelas realizadas pelas IFES. O SISG foi criado com a edição do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a finalidade de coordenar das atividades de logística pública da administração direta, autárquicas e fundacionais do Governo Federal, com foco na eficiência. Vale ressaltar que neste período o SISG já era composto por diversos outros de atividades auxiliares.

Com o objetivo de melhorar o gerenciamento da transparência dos gastos públicos, o SIASG se divide nos seguintes diversos módulos, segundo o Portal de Compras do Governo Federal:

- Catálogo de materiais e serviços (CATMAT/CATSER);
- Cadastramento de divulgação da licitação (SIDECA, Divulgação);
- Intenção de registros de preços (IRP);
- Cadastramento dos fornecedores (SICAF);
- Realização das licitações (Compras governamentais, Sessão Pública, RDC);
- Resultados das licitações (SISPP, SISRP);
- Empenhos de pagamentos (SISME);
- Registro e gestão dos contratos (SICON).

Satisfazendo os preceitos da Parceria para Governos Abertos (*Open Government Partnership – OGP*), ainda segundo o Portal, o SIASG mantém aberto os registros das compras e contratações firmadas pela Administração Federal, dentre eles estão:

- Dados dos fornecedores;
- Dados do catálogo de materiais;
- Dados do catálogo de serviços;
- Dados de licitações;
- Dados dos contratos;
- Dados de compras sem licitação.

Além desses sistemas, estão relacionados no Portal de Compras do Governo Federal o PGC, SCDP e SCP, que possuem os seguintes papéis:

- a. *PGC – Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações*, portal eletrônico que consolida as estimativas de contratações do órgão para o exercício seguinte, bem como Estudos preliminares e Gerenciamentos de riscos.
- b. *SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens*, sistema que permite o processo de concessão de diárias e passagens à servidores da Administração. Este sistema é compartilhado em dois módulos, um pela administração pública e outro pelas agências de viagens.
- c. *SCP – Sistema de Cartão de Pagamentos*, detalha a aplicação de suprimento de fundos via Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

Ainda dentro do SIASG, há o módulo Comprasnet, atualmente atualizado para Comprasnet 4.0, que é um repositório de diversos subsistemas de atribuições específica. Segundo o Portal de Compras do Governo Federal, estas subdivisões estão voltadas para à modernização dos processos administrativos dos órgãos que compõem o SISG,

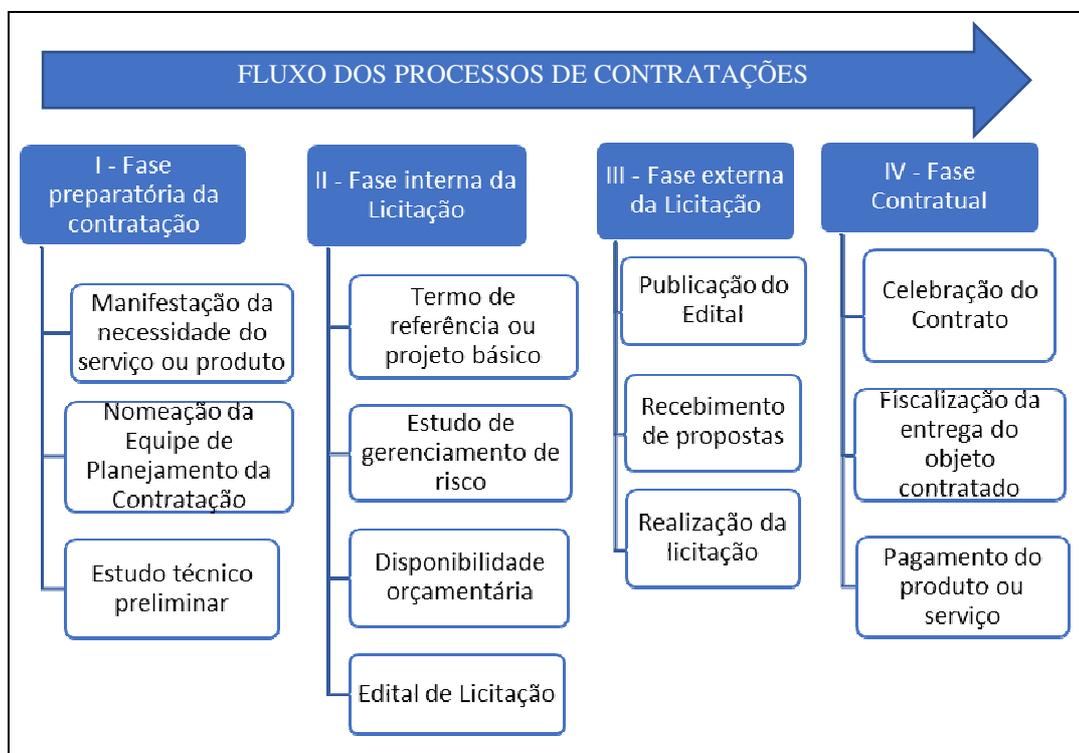
disponibilizando, o portal Comprasnet 4.0, além dos avisos de licitações, as contratações realizadas; as fases de processos de aquisições da modalidade pregão; as negociações realizadas pela Administração Pública Federal, autárquica e fundacional; e a legislação vigente sobre prestação de serviços gerais de contratações.

O portal Comprasnet 4.0 também disponibiliza funcionalidades aos fornecedores como: pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal, acesso a editais e participação em processos eletrônicos de aquisição e contratação de bens e serviços. Percebe-se, com a informatização e estratificação dos processos administrativos, a busca por eficiência, efetividade e economicidade da Administração Pública (CABRAL e CASTRO, 2020). Para Meirelles (2016), o atendimento ao princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional. Segundo o pesquisador, como desdobramento destas ações, o serviço público patrocina um melhor desempenho de seus agentes, objetivando resultados estratégicos favoráveis à sustentabilidade institucional.

Registre-se que o sucesso da utilização dos sistemas informatizados se dá graças a ampla divulgação das licitações realizadas, via Diário Oficial, satisfazendo o princípio constitucional da transparência (RAUEN, 2021). Além da celeridade necessária para o atendimento das necessidades públicas, segundo Neuenfeld *et al.*, (2018), o sistema informatizado reduz os custos de transação do processo licitatório, o que possibilita o atingimento dos resultados desejados pela administração a um custo mais baixo.

4. FLUXOS DOS PROCESSOS E CONTRATAÇÕES NA UFAC

Em 2019, a UFAC movimentou mais de 60 milhões de reais de recursos públicos com despesas correntes e investimentos, parte deles (16%) em investimentos em obras, aquisições de equipamentos, materiais permanentes, vigilância e manutenção predial, contratadas por meio de prestação de serviços terceirizados (UFAC, 2019). Registra-se que o fluxo das contratações da UFAC, levantado por meio de análise documental, perpassam por quatro principais fases, sabendo-se que estas fases se subdividem em outras conforme apresentado na Figura (7): i - preparatória da contratação, ii - interna da licitação, iii – externa da licitação, iv – contratual.

Figura (7): Fluxo dos processos de contratações na UFAC

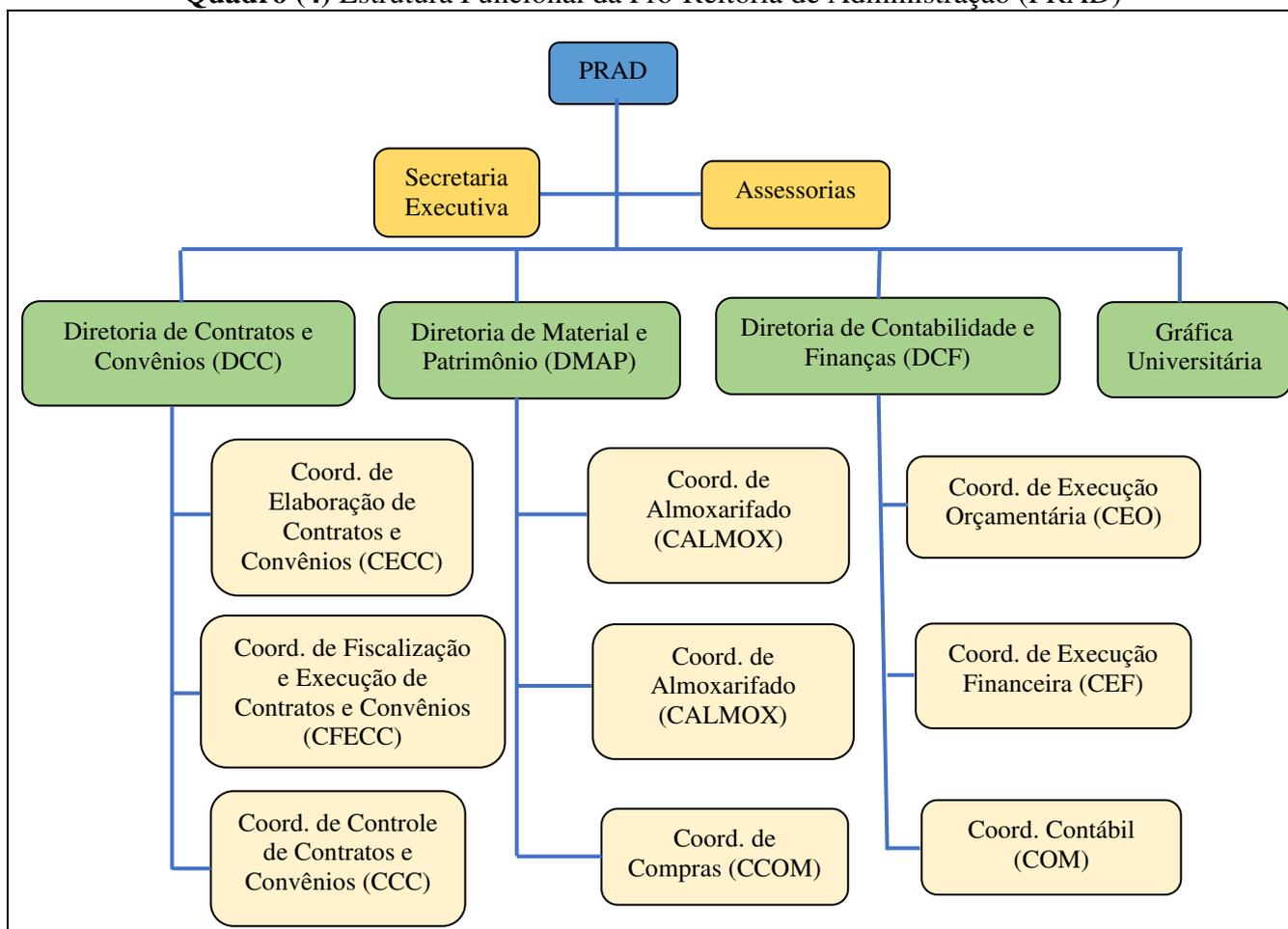
Fonte: Elaboração própria, conforme levantamento documental.

Conforme o Regimento Geral da UFAC (2013), são atribuições da Pró-Reitoria de Administração (PRAD), unidade responsável pela gestão das contratações, sem prejuízo de demais funções: a) executar a programação orçamentária, bem como acompanhar, controlar e avaliar a sua execução; b) organizar e manter atualizados os balancetes e movimentações financeiras da Universidade; c) manter atualizadas as escriturações das despesas; d) manter o cadastro dos bens móveis e imóveis; e) colaborar com os órgãos da administração superior na definição de políticas; f) baixar atos normativos, resguardando o melhor rendimento das atividades dentro de suas competências; g) executar, supervisionar, coordenar e avaliar as atividades ligadas à administração do patrimônio, do material e da contabilidade e finança.

Para o desenvolvimento de suas funções, a PRAD conta com as seguintes unidades de apoio:

- I – Secretaria Executiva;
- II – Assessorias;
- III – Diretoria de Contratos e Convênios, e suas coordenadorias;
- IV – Diretoria de Material e Patrimônio, e suas coordenadorias;
- V – Diretoria de Contabilidade e Finanças, e suas coordenadorias;

VI – Gráfica Universitária

Quadro (4) Estrutura Funcional da Pró-Reitoria de Administração (PRAD)

Fonte: Elaboração própria com base no Regimento Geral da UFAC (2013)

No que concerne à Diretoria de Contratos e Convênios (DCC), *locus* do presente estudo, sua estrutura está distribuída em:

- I. *Coordenadoria de Elaboração de Contratos e Convênios (CECC)*, responsável por elaborar minuta de ata de registro de preço e minuta de contrato; convidar vencedores de licitação para assinatura do instrumento contratual; realizar registros de ata e contratos no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), e no Sistema Comprasnet Contratos 4.0; publicar atas e contratos no Diário Oficial da União (DOU) junto a Imprensa Nacional.
- II. *Coordenadoria de Fiscalização e Execução de Contratos e Convênios (CFECC)*, responsável por realizar a análise da documentação apresentada pelos fornecedores,

identificando aderência com os termos celebrado em contrato. Em caso de conformidade, recomendar a realização do pagamento junto ao setor contábil. Em caso de não conformidade, notificar o fornecedor para a adequação.

- III. *Coordenadoria de Controle de Contratos e Convênios (CCC)*, responsável por acompanhar a gestão dos contratos e convênios da Universidade, mantendo aderência ao planejamento e a gestão estratégica do Plano de Desenvolvimento Institucional.

Ainda na fase exploratória dos documentos da Universidade, referentes à política de governança adotada pela instituição nas contratações, não se identificou nenhum documento de formalização das rotinas internas voltadas para a preparação das contratações. A ausência de padronização das etapas das contratações, segundo o TCU (2014), pode incorrer em multiplicidade de esforços para realizar procedimentos semelhantes, o que gera esforços desnecessários, repetição de erros e perdas de economia de escala

5. MÉTODO

A metodologia científica é um instrumento da pesquisa dedicado a procedimentos, caminhos e ferramentas para se fazer a ciência (DEMO, 2013). Para Matias-Pereira (2012), metodologia se perfaz dos conjuntos de métodos, e que têm por finalidade conduzir o pesquisador para a compreensão dos processos investigados sob um viés científico. Na sequência são transcritos os procedimentos metodológicos adotados para a execução desta pesquisa, divididos entre os tópicos de tipologia da pesquisa e entidade objeto do estudo, técnica de análise de dados, percurso metodológico e limitações da pesquisa.

5.1 Tipologia da Pesquisa

Quanto à sua natureza do estudo, trata-se de uma **pesquisa aplicada**, uma vez que busca um resultado prático visível em termos econômicos ou de outra utilidade que não seja o próprio conhecimento (SCHWARTZMANN, 1979). Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa **descritiva**, cuja preocupação central é identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, procurando aprofundar o conhecimento da realidade (GIL, 2002).

Quanto à abordagem, o estudo será **qualitativo**, uma vez que foi usado o ambiente natural como fonte direta para coleta de dados, interpretando os fenômenos e atribuindo

significados. Ressalte-se que a escolha de um processo de contratação da modalidade Pregão como objeto de análise deve-se ao fato de 14 dos 17 novos processos de contratações celebrados pela UFAC no ano de 2019 terem sido firmados nesta modalidade, relacionados com aquisições de bens e serviços comuns. Foram descartados os processos de renovação de contratações neste período, com intuito de abordar os contratos desde sua concepção.

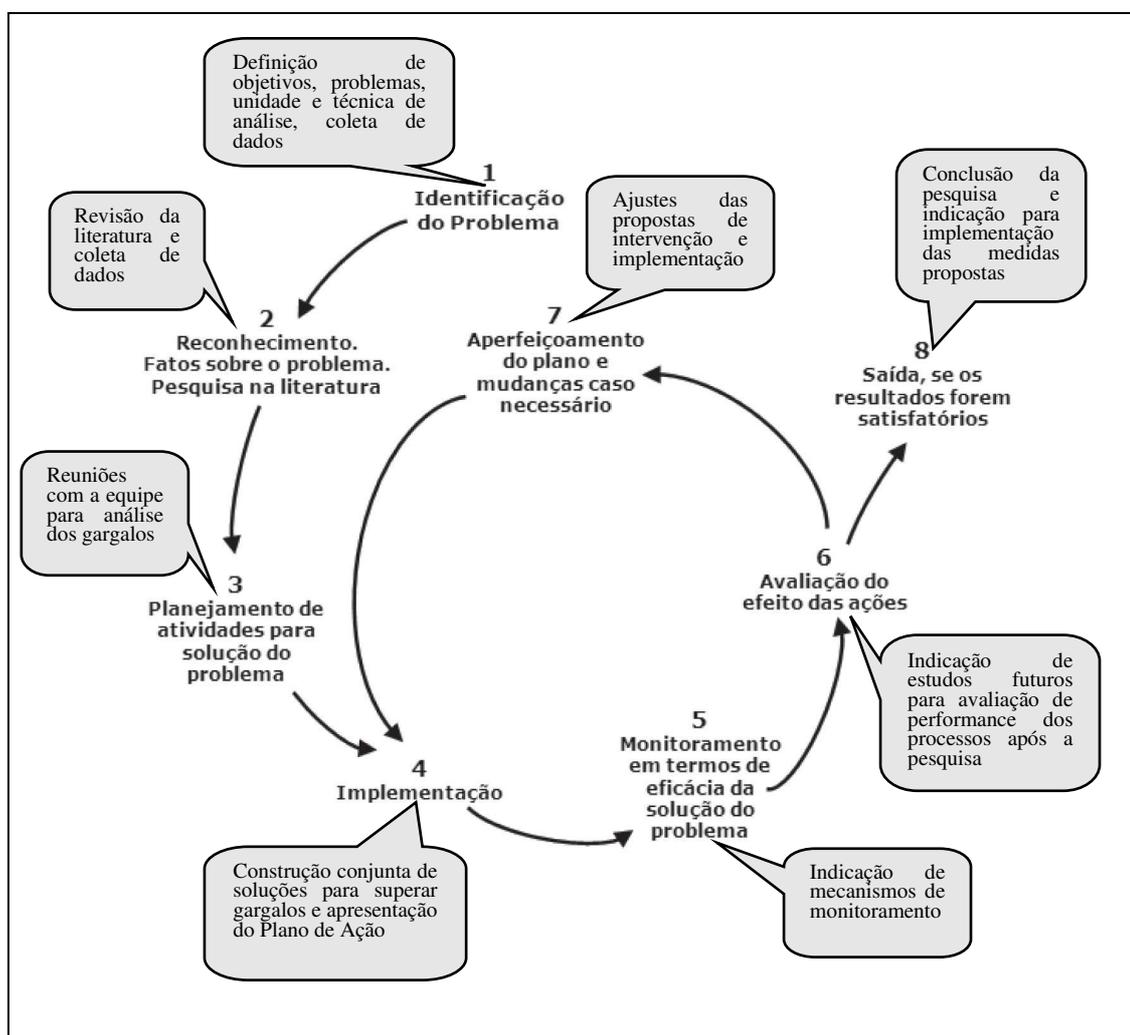
Quanto aos procedimentos metodológicos, considerando que o objetivo do estudo é identificar os fatores críticos de sucesso na governança da fase interna dos contratos administrados celebrados pela Universidade, buscando e experimentando soluções em situação real (gestão de contratos administrativos da UFAC), foi realizada uma **pesquisa-ação**. Para Thiollent (2005) a pesquisa-ação visa integrar pesquisa e ação em um único processo, situação em que os agentes participam juntamente com os pesquisadores objetivando chegar a soluções de problemáticas de modo interativo, cenário em que há o favorecimento de produção e uso de conhecimento.

Na visão de Eden e Huxham (2001), a pesquisa-ação aplica-se a cenários onde se faz necessário coletar dados mais sutis e significativos, em um contexto em que há uma ampla inserção do pesquisador no ambiente estudado, bem como no envolvimento do promotor da pesquisa com os membros da organização em análise, em torno de um interesse comum. Para os autores, nesta conjuntura, os dados tornam-se mais facilmente acessíveis em uma pesquisa-ação. Constata-se a aplicação da pesquisa-ação envolvendo compras públicas nos estudos de Santos e Pereira (2020) e Yamaji & Vieira (2020).

Na visão de Thiollent (2005) a pesquisa-ação é uma técnica muito flexível, contrariamente a outros tipos de pesquisas, não seguindo uma única série de fases rigidamente ordenadas. Para o autor, é importante que haja uma preocupação em adaptar as etapas em função das circunstâncias e da dinâmica interna do grupo e dos pesquisadores quanto ao relacionamento com a situação investigada. Em última análise, para o autor, a técnica principal é a do “seminário”, onde tudo gravita em torno do ato de examinar, discutir e tomar decisões acerca do processo investigado.

McKay e Marshall (2007) apresentam um esquema básico para o desenvolvimento de um projeto de pesquisa-ação (Figura 8). Para o presente estudo, usou-se a base do esquema dos autores para aplicação das ações desenvolvidas no estudo.

Figura (8) - Ciclo da pesquisa-ação



Fonte: Roteiro de trabalho, adaptado de McKay e Marshall (2007), Thiollent (2005).

A partir das etapas da pesquisa-ação definidas por Thiollent (2005) e McKay e Marshall (2007), a presente pesquisa foi desenvolvida em cinco fases principais: (i) planejamento da pesquisa; (ii) coleta de dados, (iii) análise de dados e planejamento das ações; (iv) implementação; e (v) avaliação dos resultados. Para tanto, metodologicamente, o estudo foi desenvolvido a partir das seguintes fases:

- i. Na 1ª fase (Planejamento da pesquisa), foram definidos os problemas e os objetivos da pesquisa, efetuada a revisão da literatura, definida a unidade de análise e a técnica de coleta de dados. As informações desta fase foram levantadas diretamente no portal Comprasnet 4.0 mantidos em nome da UFAC, durante o ano de 2019;
- ii. Para a 2ª fase (coleta de dados), foi levantado o fluxo do processo de compras adotado na UFAC, identificando os gargalos e levantando os fatores críticos de sucesso.

Operacionalmente, as ações desenvolvidas em cada setor da fase interna da contratação foram mapeadas, registrando percepções, gargalos e relatos dos agentes envolvidos. Para efetuar uma análise da realidade, foi selecionado o Processo SEI nº 23107.015318/2021-35, relativo a um contrato de prestação de serviços de mão-de-obra para preparo e distribuição de refeições no restaurante universitário da Universidade Federal do Acre (UFAC). A escolha desta contratação para análise se deu pela oportunidade de acompanhamento *in loco* da execução de suas fases, atuando em um cenário real conforme prevê a metodologia pesquisa-ação. Adicionalmente, o processo escolhido guarda relação com os contratos administrativos comumente celebrados pela instituição.

iii. Na 3ª fase (análise de dados e Planejamento das Ações) foram comparados os dados empíricos com teóricos e propostas ações de melhorias. Para tanto, foram realizadas, no mês de janeiro de 2022, três reuniões presenciais com a Equipe de Planejamento da Contratação, Diretoria de Material e Patrimônio e Diretoria de Contratos e Convênios (Apêndices C, D, E), apresentando um diagnóstico da situação. Essa interação direta com a equipe teve como propósito promover uma autorreflexão coletiva para que a equipe pudesse efetuar uma análise aprofundada dos gargalos identificados no diagnóstico, sintetizando as informações em questões básicas, as áreas de problemas e as ações possíveis. Segundo Thiollent (2005), as principais técnicas utilizadas na pesquisa-ação são as entrevistas grupais (podem ser na forma de “grupos focais”) e a entrevista individual, realizada de modo aprofundado. Há, ainda, outras técnicas que podem ser associadas: formulários; questionários, quando aplicado a um número grande de pessoas; reuniões com grupos focais; análise de documentos; observação participante; diário de campo ou “diários de bordo”. É importante destacar que Coughlan e Coughlan (2002) indicam que a pesquisa-ação, além de poder obter dados através dos métodos indicados acima, lança mão de interações informais, os autores citam as conversas paralelas que acontecem durante os cafezinhos ou atividades recreativas como uma fonte importante de obtenção de informações, dado a liberdade dos atores em tratarem de determinados assuntos estando desprovidos do formalismo inerente às suas atividades.

iv. Na 4ª fase (implementação), foi realizada no mês de fevereiro de 2022 uma reunião (Apêndice F) presencial nas dependências da Pró-Reitoria de Administração, com

os atores que fazem parte da operacionalização das contratações da universidade, propondo ações de mudanças para superar os gargalos encontrados na governança da fase interna dos contratos administrativos discutidos na 3ª fase.

v. Na 5ª fase (avaliação de resultados e geração de relatórios) em razão da limitação do tempo de entrega da pesquisa, não foi possível avaliar os resultados e as implicações das ações propostas na 4ª fase. Para cumprir esta etapa, a partir da observação direta do ambiente de pesquisa feita na etapa anterior, foi construído um plano de ação e implementação como parte de um projeto de intervenção a partir dos FCS observados, observando as limitações legais e normativas impostas sobre o tema e considerando as ideias e sugestões expressas pelos servidores envolvidos.

Em um cenário de aderência à intervenção proposta, a expectativa é que futuras pesquisas efetuem comparativo de desempenho entre o novo modelo de preparação da contratação e o anteriormente praticado, expressando os resultados através de relatórios de desempenho os efeitos da sua implementação para a melhoria da governança da fase interna dos contratos administrativos celebrados a partir de então pela UFAC.

5.2 Entidade Objeto do Estudo e Perfil da Amostra

Para que fosse possível realizar um diagnóstico organizacional, desenvolver um plano de ação e de implementação, foi efetuada uma pesquisa-ação piloto na Universidade Federal do Acre (UFAC). A universidade foi criada em 1964 e localiza-se no Estado do Acre, região norte do Brasil. Atualmente a instituição conta com: 50 graduações, 12 especializações, 3 residências em saúde, 19 mestrados, 5 doutorados, 2 mestrados interinstitucionais. Divide-se em três campus e cinco núcleos: Campus Sede – Rio Branco; Campus Floresta – Cruzeiro do Sul; Campus Fronteira do Alto Acre – Brasiléia; Núcleos de Xapuri, Brasiléia, Sena Madureira, Feijó, Tarauacá. É uma universidade pública que tem como missão produzir, sistematizar e difundir conhecimentos, com base na integração ensino pesquisa e extensão, para formar cidadãos atuantes no desenvolvimento da sociedade, com a visão de ser uma referência internacional na produção, articulação e socialização dos saberes amazônicos (UFAC, 2020).

Em 2019, a UFAC movimentou mais de 60 milhões de reais de recursos públicos com despesas correntes e investimentos, parte deles (16%) em investimentos em obras, aquisições de equipamentos, materiais permanentes, vigilância e manutenção predial,

contratadas por meio de prestação de serviços terceirizados (UFAC, 2019). As contratações celebradas pela Universidade são gerenciadas pela Pró-Reitoria (PRAD). Conforme consta no Regimento Geral da UFAC (2013), compete à Pró-Reitoria de Administração, realizar aquisições, guarda e fornecimento de material permanente e de consumo, ao passo que executa o controle qualitativo, quantitativo e de custos. Além de realizar a gestão patrimonial, em consonância com o uso racional dos recursos públicos.

Registre-se que a escolha da UFAC como piloto deve-se a facilidade de acesso aos dados, permitindo que o pesquisador fizesse a primeira observação do objeto investigado e o teste do protocolo de pesquisa. Realizou-se um diagnóstico organizacional que indicou os problemas e ajustes necessários para o desenvolvimento de um plano de ação e de implementação.

Na dinâmica do fluxo dos contratos dentro da Universidade, os setores e profissionais envolvidos nos despachos do processo analisado foram os relacionados no (Quadro 4). Temos, portanto, a **caracterização do perfil da amostra**, sendo estes os participantes da pesquisa. Registra-se que a escolha destes participantes visa aumentar as chances de sucesso da pesquisa, pois são profissionais que têm capacidade ativa de promover as alterações indicadas nos achados do trabalho. Faz-se importante indicar ainda que o setor de contratações da UFAC é de pequeno porte, comportando poucos profissionais, característica que tornou possível a interação com todos estes agentes. Logo, ressalta-se que houve interação com todos os operadores da fase interna da contratação analisada.

A escolha da população participante das entrevistas se deu de modo não probabilístico. Procurou-se dar atenção aos profissionais que estavam dispostos a contribuir para a resolução das problemáticas levantadas no estudo. Foram selecionados profissionais dos níveis estratégicos, táticos e operacionais que atuam diretamente na gestão dos contratos da Universidade. Neste ponto, é importante ressaltar que a realização de pesquisas em cenários onde se conheça os entrevistados já foi tratada por Mcconnell-Henry *et al.*, (2010). Os autores indicam que a realização de pesquisas com indivíduos conhecidos pode ser um meio eficiente de obtenção de informações aprofundadas, para ocasiões que se necessite de algum nível de confiança e afinidade no levantamento dos dados.

Quadro (5): Agentes e setores envolvidos no processamento da fase interna da contratação analisada.

Setor	Profissionais	Funções
Unidade demandante da contratação/Equipe de Planejamento da contratação	Assistente em Administração, Nutricionista, Professor	Coordenador, Diretor, apoio administrativo
Pró-reitoria de Administração	Administrador	Pró-reitor de Administração
Diretoria de Contratos e Convênios	Assistente em Administração, Técnico em Assuntos Educacionais	Apoio Administrativo, Diretor
Diretoria de Material e Patrimônio	Assistente em Administração, Técnico em Laboratório	Apoio Administrativo, Diretor
Comissão Permanente de Licitação	Assistente em Administração	Apoio Administrativo, Coordenador
Reitoria	Professor	Reitor

Fonte: Elaboração própria, conforme levantamento documental

5.3 Técnica de Análise de Dados

Segundo Thiollent (2005), na pesquisa-ação, apesar de se empregar grande relevância aos saberes informais dos agentes investigados, deve ocorrer a comparação temática a fim de mostrar as zonas de comparabilidade e incomparabilidade, bem como as estratégias de compreensão e intervenção.

Após realizada a coleta documental, bibliográfico e reuniões, fez-se a análise do material produzido. A técnica adotada se deu através de mecanismos típicos da análise de conteúdo, ao considerar que esta é uma metodologia que descreve e interpreta o conteúdo de toda a classe de documentos e discursos, perfazendo uma análise teórica e prática de grande significância para o campo das investigações sociais (BARDIN, 2011).

Para o estudo, quanto aos níveis de atuação dos atores envolvidos nas contratações, foi considerado o que prevê o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020), adaptando-se aos contratos, quanto aos níveis: a) estratégico, os formuladores de atos normativos primários para a gestão dos contratos da Universidade, com foco na visão e missão da instituição; b) tático, os articuladores que se encontram entre o nível estratégico e operacional, preocupados com o cumprimento da legislação inerente a logística de contratações; c) operacional, os executores do processo de compra, responsáveis pela demanda, gestão administrativa e assessoramento jurídico dos contratos, com atuação restrita a sua respectiva atribuição.

Quadro (6) - Níveis de Atuação dos Agentes

Nível	Setores de Atuação
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Reitoria; • Pró-Reitoria de Administração.
Tático	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Material e Patrimônio; • Diretoria de Contratos e Convênios • Comissão Permanente de Licitação.
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade demandante da contratação; • Equipe de Planejamento da Contratação.

Fonte: Elaboração própria com base no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU

As interações foram realizadas de forma presencial. Corroborando para a proposta da pesquisa-ação (THIOLLENT, 2005), o estudo respeitou a percepção de cada participante, aos quais foi, ao termino das reuniões ou visitas, solicitado a indicação de um outro especialista em quem acreditasse contribuir para o estudo. O método snowball é um método exploratório usado em pesquisas de campo em que se utiliza cadeias de referência como direcionador das próximas interações (BABBIE, 2020).

As propostas de melhorias nas etapas do processo foram livres, permitindo ao participante a liberdade de opinar a partir de seu ponto de vista. Com o intuito de oferecer segurança e liberdade aos agentes, a pesquisa não identificou os participantes através de suas vozes, imagens ou nomes. Embora, para registro do material as reuniões foram registradas em Atas e anexadas a este trabalho como apêndices. O tratamento destas informações se deu através de análise de conteúdo e interpretação de falas à luz das teorias estudadas. Segundo Silva e Fossá (2015) a análise de conteúdo é uma técnica de análise de comunicações, nesta análise busca-se classificações em temas ou categorias que visam facilitar a compreensão dos vieses que estão inseridos nos discursos.

Na perspectiva de Bardin (2011), a análise de conteúdo faz referência a um conjunto de análise de comunicações, utilizando-se de procedimentos sistematizados e objetivos na descrição do conteúdo das mensagens. A autora defende três fases para esta análise: pré-análise, que compreende a organização do material, realizando-se a escolha dos documentos e objetivos; exploração do material, está é a fase mais longa, em que se realiza a classificação e codificação das fontes; e o tratamento dos resultados, fase que se afere resultados por meio de deduções e da interpretação dos dados.

Para o presente estudo, após a revisão bibliográfica e a exploração documental foi realizada a codificação, classificação e categorização do material. O estudo assume dois

eixos principais de análises: **determinação legal e governança interna da instituição**. A escolha dos eixos se justifica pela abordagem da revisão bibliográfica realizada, em que se busca identificar quais etapas da contratação são realizadas por determinação legal, ou seja, existe uma obrigatoriedade de cumprimento, e quais etapas são realizadas por atos de políticas de governança interna da instituição.

Na escolha dos eixos, primeiramente buscou-se verificar onde se identifica os principais pontos de atenção da literatura de compras públicas, tendo-se como respostas as características legais que regulam as contratações (TEXEIRA, 2014; VERBEETEN; SPEKLÉ, 2015; THAMER; LAZZARINI, 2015; SCHUHMANN e EICHHORN, 2015; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; OLIVEIRA, 2017; TERRA, 2018; COSTA; TERRA, 2019; MIRANDA et al., 2019; BEDIN et al., 2020).

Em seguida buscou-se identificar na literatura quais os fatores críticos para o sucesso das contratações e as possíveis correspondências que se inserem no escopo deste estudo. Obteve-se como resposta questões alinhadas a fatores de governança interna das instituições (DIAS CARIO, 2014; RUNYA; QIGUI; WEI, (2015); FILARDI et al., 2016; GOMES 2016; ALMEIDA, SANO, 2018; AZEVEDO 2018; BARRAL, 2018; FIRMINO, 2018; CABRAL; CASTRO, 2020; LIMA FILHO; PEIXE 2020; GUERRA et al., 2020; ALGARNI, 2021)

O presente estudo vale-se das categorias: (i) vieses da burocracia, identificadas quando se infere que as ações do agente são estritamente adotadas em obediência ao caráter formal das comunicações, hierarquia de autoridade, especialização da administração, profissionalização dos administradores, rotina e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, excesso de formalismo; (ii) viés da teoria geral dos contratos e da legislação, quando se identificar ações pautadas estritamente no caráter legal das normas e regulamentos; (iii) vieses da governança das contratações públicas, identificadas sempre que se pode perceber ações que tenha foco no propósito da organização, clareza acerca do propósito da organização, definição de responsabilidades dos gestores e da alta administração, transparência das decisões administrativas; habilidade, conhecimento e experiência dos agentes; agilidade nas tomadas de decisão e procedimentos.

Os resultados foram tabelados com observações transcritas e registrados no protocolo de evidências, os quais contêm os problemas encontrados que subsidiaram a sua classificação. Com os resultados auferidos na pesquisa foi possível identificar os fatores críticos de sucesso da governança da fase interna dos contratos administrativos da UFAC e,

conjuntamente com a equipe da pesquisa, propor um plano de ação com o intuito de contribuir para o aprimoramento da fase interna das contratações da Universidade.

Quadro (7) – Fatores a Serem Considerados

FATORES DE ANÁLISE			
EIXO DE ANÁLISE	VIESSES	DELINEAMENTO	PRINCIPAIS AUTORES DE REFERÊNCIA
Determinação Legal	Teoria Burocrática Teoria Geral dos Contratos e Legislação	Caráter legal das normas e regulamentos; Caráter formal das comunicações; Hierarquia de autoridade; Rotina e procedimentos padronizados; Excesso de formalismo; Competência técnica e meritocracia; Especialização da administração; Profissionalização dos administradores.	Teixeira, (2014); Verbeeten; Speklé, (2015); Thamer; Lazzarini, (2015); Schuhmann e Eichhorn (2015); Cavalcante; Carvalho, (2017); Godoi <i>et al.</i> , (2017); Oliveira, (2017); Motta, (2017); Abrucio; Loureiro, (2018); Terra, (2018); Costa; Terra, (2019); Ferreira; Serpa, (2017); Guerra <i>et al.</i> , (2020) Miranda <i>et al.</i> , (2019); Bedin <i>et al.</i> , (2020)
Governança Interna da Instituição	Governança	Foco no propósito da organização; Clareza acerca do propósito da organização; Definição de responsabilidades dos gestores e da alta administração; Transparência das decisões administrativas; Habilidade, conhecimento e experiência dos agentes; Agilidade nas tomadas de decisão e procedimentos; Aderência aos princípios de eficiência, efetividade e economicidade.	Dias Cario, (2014); Runya; Qigui; Wei, (2015); Filardi <i>et al.</i> , (2016); Gomes (2016); Almeida, Sano, (2018); Azevedo (2018); Barral, (2018); Firmino, (2018); Cabral; Castro, (2020); Lima Filho; Peixe (2020); Guerra <i>et al.</i> , (2020); Algarni, (2021)

Fonte: Elaboração própria, com base na teoria pesquisada

5.4 Limitações da Pesquisa

Em termos de limitação temporal, foi realizado uma pesquisa exploratória nas contratações novas celebradas em 2019, sendo descartado renovações de contratos antigos. A escolha deste período se deu em função de neste ano as contratações não estarem afetadas pelas características atípicas das contratações realizadas pela UFAC no período pandêmico do Coronavírus. Para o levantamento *in loco* das etapas de um contrato, foi escolhido apenas um processo de contratação atual com as características dos realizados em 2019, para que fosse possível o acompanhamento na íntegra de suas etapas ações e percepções dos agentes que atuam neste contrato.

É importante ainda indicar a limitação quanto a abordagem legal dos contratos investigados, a despeito do trabalho levar em consideração o processo de convergência das leis

de licitação para a nova lei de licitações n. 14.133/21, todos os contratos explorados são regidos pela Lei n. 8.666/93, situação que impediu uma maior discussão sobre os avanços trazidos pela nova lei de licitações. Quanto a limitações práticas, faz-se necessário esclarecer que o setor de contratações da UFAC é de pequeno porte, sendo operacionalizado por poucos servidores. Por outro lado, esta característica permitiu captar as percepções e opiniões de todos os operadores da fase interna do contrato analisado.

Quanto as limitações teóricas, o estudo se empenhou em analisar a fase interna das contratações apenas à luz da teoria geral dos contratos, teoria burocrática e governança. Compreende-se, portanto, a possibilidade desta análise ser expandida para outras teorias, tais como a teoria do custo de transação e a teoria da firma. Embora se reconheça esta possibilidade de expansão do estudo, acredita-se que, para o escopo do trabalho as teorias escolhidas respondem satisfatoriamente ao problema de pesquisa.

5.5 Cuidados Éticos

A Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016 apresenta as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, ocasião em que os procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana. Porém, a resolução não considera pesquisa envolvendo seres humanos os estudos de gestão e melhorias de processos.

O presente estudo busca a melhoria de processos já existentes, além de compreender as práticas de gestão já instaladas no *lócus* investigado. É importante indicar que o foco do estudo não é o ser humano de forma direta e sim dados administrativos institucionais. As indicações de melhorias para processo feitas pelos agentes públicos na pesquisa nada tem a ver com as suas opiniões pessoais, representam a vontade da Administração, conforme apontado por Di Pietro (2012) ao caracterizar agentes públicos e suas ações. Logo, compreende-se, que se trata de uma pesquisa sem a necessidade de apreciação ética do Comitê de Ética de Pesquisa (CEP).

Quanto a outras etapas de coletas de dados, a obtenção foi feita através de consultas públicas por meio de sítios eletrônicos, ação preconizada pela Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Atividade prevista pela referida resolução, conforme consta no art. 1 inciso II, em que apresenta esta hipótese como não registrável nem avaliável pelo sistema CEP/CONEP.

6. RESULTADOS

Os resultados da pesquisa são apresentados em duas sessões principais. Primeiramente, analisando a estrutura do setor de contratações da UFAC, bem como a apresentação do levantamento da exploração do material das contratações de terceirizações da Universidade. Para tal, buscou-se os dados através do Estatuto da UFAC, Portal de Transparência/Acesso à Informação da UFAC, Portal de Compras do Governo Federal Comprasnet 4.0, consulta a processos de contratações no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e acompanhamento *in loco* das etapas de um processo de contratação. Na sequência, apresenta-se os gargalos encontrados na gestão da fase interna dos contratos da Universidade, à luz dos fatores críticos de sucesso trazidos pela literatura recente em contratações públicas. Para tanto, realizou-se a pesquisa-ação sob o prisma da teoria analisada, adicionalmente com a apreciação dos dados levantados e a análise de discursos das reuniões contendo as falas, segundo Bardin (1977), ocasião em que se pode inferir e interpretar evidências.

6.1. Dados dos Contratos Terceirizados na UFAC

Inicialmente, é importante indicar que o presente estudo aborda neste tópico os contratos firmados no ano de 2019 para fins de identificação das características das contratações realizadas pela UFAC. A escolha do período analisado se deu como um mecanismo de estratégia de análise de contratos firmados fora do período pandêmico, dado a atipicidade das contratações observadas no período que compreende as medidas de contenção do coronavírus, ocasião em que se pôde observar um grande número de licitações dispensadas, comportamento que não representa a rotina de contratações da Universidade.

Apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, compreende-se a relevância das contratações realizadas no período pandêmico, sobretudo as originadas da Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento ao coronavírus. Lima Filho, Martins e Peixe (2021) apresentam, a partir da teoria contingencial, as características das aquisições públicas por dispensa de licitação para o enfrentamento da Covid-19. Os autores inferem no estudo que os custos das aquisições são consideravelmente elevados neste período, em decorrência do afrouxamento dos limites gerados pela lei de enfrentamento do coronavírus, e que o ambiente externo é fundamental para modificar as pautas e realinhar objetivos de instituições.

Na perspectiva de acompanhar as etapas de uma contratação *in loco*, elegeu-se um contrato atual de prestação continuada com mão de obra em caráter de dedicação exclusiva,

que segue as características observadas nos praticados em 2019. Para levantar as características dos contratos daquele ano, foi feita uma consulta no Portal de Compras do Governo Federal, no módulo Comprasnet 4.0, em consulta a contratos, e com filtragem por contratos de vigência iniciada de 01 de janeiro de 2019, obteve-se 17 contratos firmados neste período, conforme Quadro (8):

Quadro (8) – Tipos de contratos realizados em 2019 na UFAC

Tipos de contratos	Quantidade	Valor total
Continuados com Dedicção Exclusiva de mão de obra	9	R\$ 9.856.854,55
Continuados sem Dedicção Exclusiva de mão de obra	5	R\$ 4.565.520,20
Não continuados	3	R\$ 232.982,00
Total	17	R\$ 14.655.356,75

Fonte: Elaboração própria com base em consultas ao portal Comprasnet 4.0/contratos

No entendimento do Tribunal de Contas da União (2014), os serviços de natureza contínua são os que auxiliam a Administração no cumprimento de suas atribuições, e que em caso de interrupção têm o potencial de comprometer as atividades do órgão. Ademais, segundo a Corte, são serviços que se estendem por mais de um exercício financeiro. Faz-se importante indicar que os contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra são contratos com cessão de mão de obra pela contratada, sendo necessário que se mantenha o funcionário em período integral e com dedicação exclusiva, estando à disposição da contratante na execução das tarefas inerentes a atividade contratada. Um exemplo deste tipo de contratação, no rol de dos levantamentos de 2019 na UFAC, é a contratação de empresa de prestação de serviços de motoristas. Contrato com início em 28 de janeiro de 2019 e fim de vigência em 28 de janeiro de 2022, com valor global de R\$ 409.287,40.

Os contratos continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles que não contam com trabalhadores permanentes dentro da instituição e nem dedicação exclusiva, podendo, portanto, concorrer ainda a outros trabalhos que não estes contratados pela entidade. Dentre os contratos continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra mais comuns temos a manutenção de equipamentos, locação de máquinas, dentre outros que prescindam a disponibilização continuada ou permanente do empregado nas dependências da contratante. Um exemplo de contratação continuada sem dedicação exclusiva de mão de obra levantado no

rol de contratos firmados em 2019 é a contratação de empresa para gerenciamento e controle de aquisições de combustível em postos credenciados em território nacional. Este contrato com início de vigência de 3 de junho de 2019 até 3 de junho de 2021, com o valor global de R\$ 590.200,00.

Os contratos não continuados, ainda segundo o TCU (2014), são os que comportam serviços que têm o objetivo de obter produtos ou resultados específicos em períodos pré-determinados. Um exemplo deste tipo de contrato é a contratação de permissão de uso, não exclusiva, intransferível e onerosa dos sistemas da versão standar, plataforma Stela Experta, o que permite a gestão da produção científica de projetos de pesquisa, dentre outras funcionalidades. Este contrato teve início em 08 de novembro de 2019 com fim de vigência em 08 de novembro de 2021, com o valor global de R\$ 47.392,00.

Em uma análise dos percentuais de gastos por tipo de contratos realizados em 2019, Gráfico (1), podemos identificar uma tendência dos contratos de maior vulto serem do tipo continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Estes contratos perfazem 67% dos tipos de contratos celebrados em 2019, havendo, portanto, a necessidade de trabalhadores terceirizados a disposição da instituição em período integral, ademais são contratos que se estendem por mais de um exercício financeiro. Infere-se, a partir do acompanhamento *in loco* dos contratos e da análise dos discursos nas entrevistas, que a predileção por este tipo de contratação advém da expectativa que os *stakeholders* dos contratos da Universidade têm em reduzir os custos na realização de novos processos licitatórios, assumindo-se que uma contratação pode ser renovada por um período de 60 meses, sob a justificativa da manutenção da vantajosidade para a Administração.

No segundo maior gasto com contratações em 2019 estão os continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, com 31% dos gastos para no período. Estes se devem a contratações que não contam com trabalhadores da prestadora de serviços nas dependências da instituição, podendo ainda ultrapassar um período financeiro. Menor gasto ainda é observado nos contratos não continuados, com 2% do total, também conhecidos como contratos por escopo, são as contratações para prestação de serviços específicos em um período com predeterminação. Há ainda a possibilidade de ser prorrogado mediante justificativa conforme previsão na Lei 8.666/93. É importante indicar que todos os contratos analisados foram celebrados conforme a Lei 8.666/93 (Lei geral de licitações), Lei 10.520/02 (Lei do pregão) ou Lei 12.462/11 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas- RDC).

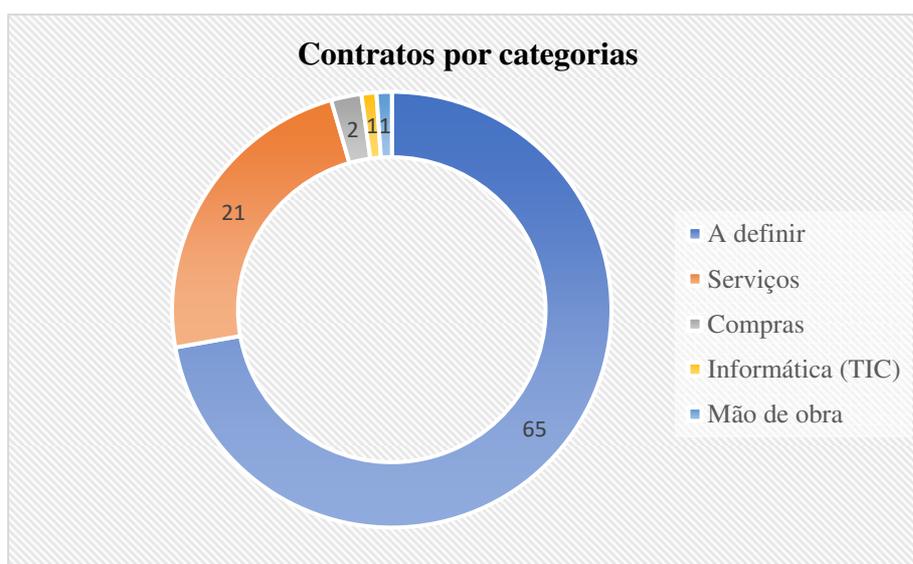
Gráfico (1) – Percentual de gastos por tipo de contratos realizados em 2019 na UFAC



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados levantados do portal Comprasnet 4.0/contratos

Na data da consulta dos dados no portal Comprasnet 4.0/contratos, outubro de 2021, a UFAC tinha 93 contratos ativos, distribuídos nas categorias indicadas no Gráfico (2):

Gráfico (2) – Distribuição por categorias de contratos



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados levantados do portal Comprasnet 4.0/contratos

Inicialmente, é possível identificar que os dados contidos no portal Comprasnet 4.0/contratos não contém as categorias de 65 contratos, sendo classificados como “A definir”,

de um total de 93 ativos na UFAC. O fato pode indicar problemas na inclusão dos dados das contratações no portal, decorrentes, conforme observação *in loco* dos procedimentos, de negligências na inclusão das categorias, o que pode ter o potencial de dificultar a identificação da categorização dos contratos celebrados pela Universidade, sendo necessário analisar cada contrato para a identificação de suas categorias. É possível inferir, a partir desta constatação, como sendo um problema na transparência dos dados, portanto um problema de legalidade (Lei nº 12.527/2011) importante a ser superado.

A categoria de serviços no Gráfico (2) confirma os dados colhidos no Gráfico (1), como sendo o maior volume de contratações registradas voltadas para os serviços com prestação de mão de obra. Estão no rol destes contratos os de limpeza e manutenção do campus, serviços auxiliar de escritório e copeiro, serviços de motoristas de veículos oficiais, dentre outros inclusos no tipo de prestação continuada com dedicação exclusiva de mão de obra.

O foco deste estudo é a fase interna das contratações celebradas no âmbito da UFAC, esta fase, segundo o TCU (2014), deve percorrer as seguintes etapas:

a) Documento de Formalização da Demanda:

Onde é identificada a necessidade de contratação de serviços ou compra de produtos para atender as necessidades da instituição, situação em que o agente público manifesta a justificativa para a contratação, sendo: “Por que precisa contratar ou comprar?”, “Qual a quantidade prevista?”, “Qual será a forma de execução do objeto?”.

b) Descrição do Objeto:

Define-se o objeto considerando suas características com foco no que a Lei de Licitações prevê. No caso de licitações de bens e serviços comuns, exige-se as definições indicadas no Art. 1º da Lei 10.520/02 (Lei do Pregão), são bens que os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, através de especificações usuais no mercado.

c) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Tem o objetivo de assegurar a viabilidade técnica da contratação, além da observância ao impacto ambiental do ato. Embasa a elaboração do Termo de Referência e o Projeto Básico, tem o papel ainda de declarar a viabilidade ou inviabilidade da contratação. Em consonância com a Instrução Normativa do Ministério da Economia n. 40/2020 e n. 49/2020.

d) Gerenciamento de Riscos (GR)

Permite o controle dos recursos relacionados às contratações, bem como o gerencia os riscos capazes de comprometer o sucesso das contratações. De acordo com as diretrizes constantes na Instrução Normativa do Ministério do Planejamento n. 05/2017.

e) Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB)

O TR é o documento que contém todos os elementos técnicos capazes de dar suporte para a avaliação do custo da contratação. A Instrução Normativa do Ministério do Planejamento n. 05/2017 indica que o documento deve ter nível de precisão adequado para a categorização do serviço ou produto contratado, de modo a dar suporte a fiscalização contratual. O Projeto Básico (PB) é empregado para caracterizar obras ou serviços de engenharia.

f) Cotação de Preços

Procedimentos administrativos que visam a pesquisa de preços para aquisição de produtos ou serviços. O procedimento é regulado pela Instrução Normativa do Ministério da Economia n. 73/2020. As pesquisas são feitas no Painel de Preços do Governo Federal ou em aquisições e contratações similares em outros órgãos públicos, ou ainda através de pesquisa pública em mídia especializada e pesquisa direta com o fornecedor.

g) Indicação de Reserva Orçamentária

Identifica-se através do ordenador de despesa a previsão orçamentária e financeira para a contratação. Ademais, é exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício que o contrato entrará em vigor, e nos dois subsequentes.

h) Definição da Modalidade de Licitação

Estabelece a modalidade e o tipo de licitação que conduzirão o procedimento licitatório. Estão em vigor as Leis n. 8.666/93, n. 10.520/02, n. 12.462/11, atualmente em processo de convergência para a Nova Lei de Licitações n. 14.133/2021.

i) Elaboração do Edital e Parecer Jurídico

Com a nomeação da comissão de licitação/pregoeiro será elaborado o edital. O parecer jurídico busca assegurar que o processo atende às exigências legais e está apto a ser publicado.

Pôde-se identificar, no caso da UFAC, que estas etapas estão distribuídas da seguinte forma: ao identificar a necessidade da terceirização de um serviço ou aquisição de um produto, a Unidade Administrativa preenche um modelo de formulário já preestabelecido no SEI (Sistema Eletrônico de Informações), este *template* recebe o nome de Documento de Formalização da Demanda, e será a inicial do processo de solicitação de contratações. Na sequência este processo é enviado para a Pró-Reitoria de Administração (PRAD).

A PRAD irá deliberar sobre a solicitação da contratação, em caso de declarar a impossibilidade da contratação retornará o processo para a Unidade demandante com as devidas justificativas. No caso da possibilidade de contratar, emitirá despacho indicando a Equipe de Planejamento da Contratação, seguido da portaria de nomeação. Sobre a Equipe de Planejamento da Contratação, tratamos de suas características e critérios para formação na Seção 6.2. Ato contínuo, é solicitado a realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP). A Equipe de Planejamento da Contratação realizará o estudo e o retornará para a PRAD, para fins de identificação de alguma inconformidade.

Neste ponto é importante indicar que o retorno do ETP para a PRAD para aferição de conformidade se faz necessário pelo fato da Equipe de Planejamento da Contratação, via de regra, não ser dotada de experiência na realização da tarefa, em alguns casos nem se quer passaram por algum treinamento para atuar em contratações públicas. Este cenário se repete na maioria os contratos observados no espaço amostral do estudo. É necessário deixar claro, que a Equipe de Planejamento da Contratação é composta por três atores, sendo estes os integrantes da Unidade Administrativa que solicitou a contratação.

Identifica-se, neste ponto, um dos maiores gargalos encontrados no estudo: os atores que compõem a Equipe de Planejamento da Contratação não são preparados para atuar em contratações públicas; a PRAD ao nomear a Equipe não leva em consideração os custos adicionais de transação que uma equipe sem experiência pode gerar; o tempo de tramitação das etapas contidas no processo se torna demorado, afetando a eficiência e economicidade da preparação da contratação, ao considerarmos os eventuais retornos para correção dos documentos que compõem o processo. Neste ponto, faz-se importante indicar, conforme acompanhamento *in loco* do processo escolhido para mapeamento, que foi identificado, a despeito destes gargalos encontrados, cooperação mútua entre os atores da preparação dos processos. Os gargalos aqui indicados não representam, portanto, desarranjos no clima organizacional dos agentes envolvidos.

Após a elaboração do ETP, é solicitado à Equipe de Planejamento da contratação a formulação do Gerenciamento de Riscos (GR). Concluída a etapa é encaminhado para a PRAD mais uma vez fazer a análise de conformidade do documento. Com o aval da Pró-reitoria, é solicitado a elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), documento que é construído a partir do ETP, e deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação dos custos, face a orçamento detalhado, a definição e os métodos, a estratégia de suprimentos e prazos. Observa-se que o TR é um documento que gera muitas dúvidas ao ser elaborado pela Equipe de Planejamento das Contratações, dada suas características de necessidade de haver detalhes do objeto e das condições do contrato. Após a elaboração do documento, é mais uma vez encaminhado para a PRAD para aferição de conformidade, em caso de identificação de alguma incorreção o documento retorna para a Equipe com as indicações de correção.

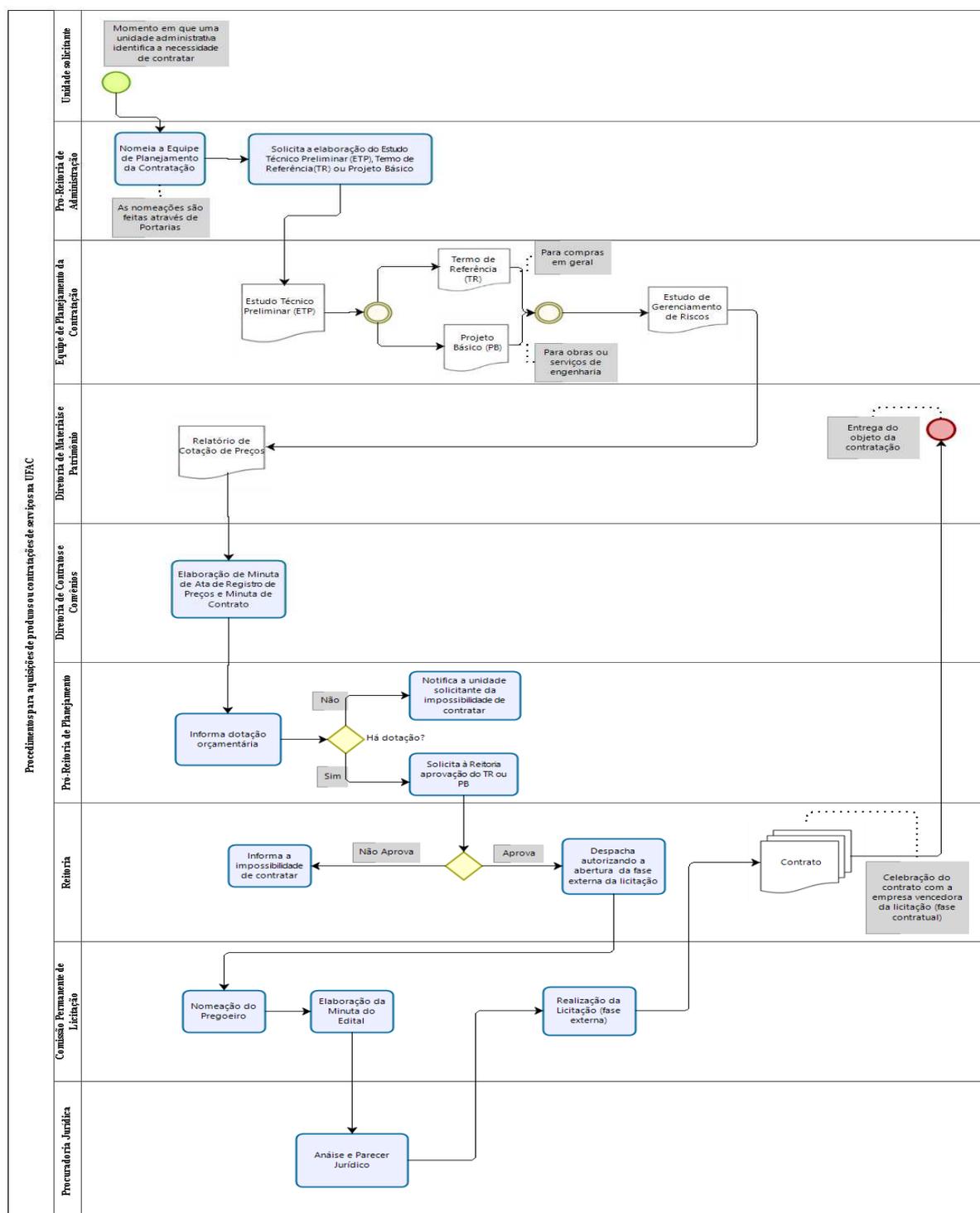
A próxima etapa é a Cotação de Preços, quem realiza esta tarefa é a Diretoria de Material e Patrimônio. Segue-se a metodologia indicada pela Instrução Normativa n. 73/2020 do Ministério da Economia, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de coleta de preços na administração pública federal. Prioritariamente leva-se em consideração os registros no Painel de Preços do Governo Federal, seguido de preços praticados em contratações similares de outros entes públicos, ou ainda pesquisas em mídia especializada, ou em último caso, em pesquisa direta com fornecedores.

Na sequência é elaborado pela Coordenadoria de Elaboração de Contratos e Convênios (CECC), unidade que compõe a PRAD, a minuta da Ata de Registro de Preço e a Minuta do Contrato. Após a elaboração destes documentos o processo é encaminhado para a Reitoria para fins de aprovação ou recusa da contratação. No caso de recusa da contratação despacha-se com a justificativa, no caso de aprovação elabora-se um despacho à Comissão Permanente de Licitação (CPL) para dar início à fase externa da licitação.

É possível identificar, ao analisar o comportamento do fluxo dos processos expresso na Figura (9), que a fase interna das contratações realizadas pela UFAC tem uma característica centralizada. A necessidade de retorno dos documentos à PRAD, quando cumprida alguma etapa, leva em consideração a pouca ou nenhuma experiência dos atores na execução das tarefas. Esta característica, segundo Almeida e Sano (2018), pode implicar problemas de eficiência e economicidade no processo como um todo, uma vez que aumenta seus custos de transação, face ao excesso de trânsito deste processo e conseqüentemente o tempo gasto.

Na fase de exploração documental foi possível mapear o fluxo dos processos de contratações mais praticado, Figura (9). No fluxograma, elaborado com o auxílio do *software* BIZAGI Modeler em sua versão gratuita, podemos identificar uma sequência lógica de relação dos documentos e fase do processo ao setor que despacha a etapa, embora este fluxo pode não seja praticado na íntegra para todos os processos. Foi possível, ainda, identificar que há processos mais céleres e processos menos céleres, característica que denota hipóteses que extrapolam o escopo deste trabalho, tais como interferências externas e internas nas tomadas de decisões.

Figura (9) – Procedimentos adotados pela UFAC para contratações



Fonte: Elaboração própria com base no mapeamento das etapas das contratações da UFAC em 2019

Foi possível constatar, com a análise dos 17 contratos novos celebrados em 2019, que estes seguem uma rotina de tramitação ainda pouco definida, não sendo estabelecida através de normatização interna, podendo sofrer interferência em suas etapas de tramitação, o que

pode ter o potencial de afetar o tempo de permanência destes processos em cada setor. As tramitações dos documentos preparatórios das contratações passam por diversos setores da Universidade, sendo eles: a) Unidade solicitante da contratação; b) Pró-Reitoria de Administração; c) Equipe de Planejamento da Contratação; d) Diretoria de Material e Patrimônio; e) Pró-Reitoria de Planejamento; f) Reitoria; g) Comissão Permanente de Licitação; h) Procuradoria Jurídica. A sequência de tramitação constatada segue a opção de governança interna da instituição, que foi construída pela percepção de seus dirigentes como sendo a que melhor atende as características da UFAC, dada a distribuição de suas unidades responsáveis pela operacionalização dos contratos.

6.2. Da Equipe de Planejamento da Contratação e do Acompanhamento *in loco* da Fase Interna de um Contrato

A Equipe de Planejamento da Contratação é formada por um grupo de servidores das áreas envolvidas no planejamento da contratação, sendo composta por:

- a) Agente Requisitante, é o servidor representante da Unidade Administrativa que está requisitando a contratação, este ator possui interesse direto na contratação. Espera-se que este agente seja dotado de conhecimento técnico sobre o objeto a ser contratado, uma vez que encabeçará a elaboração do ETP, Mapa de Riscos e o TR OU PB.
- b) Integrante Requisitante, é o servidor indicado pela Unidade Administrativa requisitante, possui interesse direto na contratação, atuará no suporte administrativo da elaboração do ETP, Mapa de Riscos e o TR ou PB.
- c) Integrante Administrativo, é o servidor que representa a área administrativa no processo, é indicado pela autoridade competente para atuar em ações administrativas, auxiliando a Equipe na elaboração do ETP, Gerenciamento de Riscos, orientação de alinhamento do TR ou PB do objeto a ser contratado. Busca manter aderência as regras internas e externas das respectivas áreas, com vistas a reduzir erros ou atrasos na fase de execução em decorrência de falhas da fase de planejamento da contratação.

As atribuições da Equipe de Planejamento da Contratação constam na IN. n. 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia, alterada pela IN. SGD/ME n. 40/2020 e IN SGD/N. 49/2020. É importante apontar que, a despeito de haver regramentos legais que estabelecem as características dos integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação, a UFAC, em partes, não atende a tais expectativas. Observa-se que, via de regra, os integrantes da Equipe são

recrutados da própria Unidade Administrativa solicitante da contratação, estes integrantes nem sempre têm experiência e conhecimentos técnicos para atuar na preparação das contratações. A etapa exploratória deste estudo aponta que advém desta característica os maiores gargalos encontrados na fase interna das contratações da UFAC, sendo este um ponto de atenção e passível de proposições de melhorias.

Conforme foi possível constatar com as reuniões realizadas com os atores da Equipe de Planejamento da Contratação, ao menos no processo mapeado, estes agentes não acusaram treinamentos realizados anteriormente a indicação para a composição da Equipe que os preparassem para aquela atividade (Apêndice D).

Quanto ao acompanhamento, buscando identificar *in loco* como se comporta o tramite da fase interna de uma contratação, bem como os atores que a executa, foi escolhido um processo de contratação que se iniciou junto com esta etapa da pesquisa, e que teve as características usuais das contratações da UFAC. Considerando que havia atipicidade nas características dos contratos celebrados no período pandêmico, buscou-se isolar este período, remontando contratos celebrados em 2019, ano anterior a pandemia, para que se pudesse eger um contrato atual com as características dos celebrados naquele período.

Seguindo a metodologia da pesquisa-ação (THIOLLENT, 2005), situação em que o pesquisador e os agentes pesquisados buscam soluções de modo compartilhado, foi possível identificar juntamente com os servidores lotados na Diretoria de Contratos e Convênios um contrato que se iniciaria naquela data e seguiria os moldes dos praticados em 2019. Trata-se de contratação de empresa para prestação de serviços de mão de obra para preparo e distribuição de refeições no Restaurante Universitário do Campus de Cruzeiro do Sul, processo SEI nº 23107.015318/2021-35.

O acompanhamento do processo foi feito de forma periódica, sendo observado seus tramites através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e presencialmente com visitas diárias nos setores que realizavam as etapas desta fase do processo, colhendo tempo de tramitação, quantidade de agentes envolvidos e percepções sobre atividades realizadas. Tais informações foram registradas em fichas específicas para cada etapa (Apêndice B).

As descrições da contratação foram retiradas do Documento de Formalização da Demanda e constam no Quadro (9), para este trabalho foi omitido o nome do responsável pela demanda.

Quadro (9) – Descrição da contratação

Identificação da Demanda		
Contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra para preparo e distribuição de refeições no Restaurante Universitário do Campus de Cruzeiro do Sul.		
Objetivos Estratégicos do Requiritante		
Planejamento e execução de política estudantil visando a promoção de ações que busquem igualdade de oportunidade aos discentes da graduação da UFAC.		
Previsão no Plano Anual de Contratações		
Refeições Industriais - Preparo e Distribuição		
Motivação/Justificativa		
Tendo em vista o retorno das atividades presenciais, faz-se necessária nova licitação conforme orientação da procuradoria jurídica da UFAC, para que possa ser possível o funcionamento do Restaurante Universitário de Cruzeiro do Sul, dado o início das atividades presenciais.		
Quantidade de Serviço a Ser Contratado		
Café da Manhã	Unidade	275
Almoço	Unidade	650
Jantar	Unidade	360
Previsão para Início dos Serviços		
Previsão de início dos serviços na data do retorno das atividades presenciais conforme orientação da Conselho Universitário.		

Fonte: Elaboração própria com base no Documento de Formalização da Demanda

Foram registradas 10 etapas realizadas (Apêndice B) na fase interna da preparação da contratação. É importante esclarecer que o tempo gasto, registrado pelas observações das realizações das tarefas, foi considerado do momento do recebimento do processo na unidade até o despacho para o próximo setor, não considerando pausas e outras atividades paralelas que os agentes realizavam. Portanto foi possível colher, através do acompanhamento *in loco*, os seguintes dados de cada etapa:

1. Documento de Formalização da Demanda: Foi responsável pela etapa o Diretor de Apoio Estudantil (DAE). Para realização da atividade foi necessário cumprir as tarefas de criar um processo no SEI, preencher o Documento de Formalização da Demanda, tramitar o processo para a Pró-Reitoria de Administração. Observou-se que o agente precisou especificar na sua solicitação o alinhamento dos objetivos estratégicos da instituição, previsão da contratação no Plano Anual de Contratações, justificativa para a contratação, quantidade a ser contratada e previsão para início.

2. Designação da Equipe de Planejamento da Contratação: Foi responsável pela etapa o Pró-Reitor de Administração (PRAD). Para a realização da atividade foi necessário lavrar a portaria de nomeação da Equipe, adicionalmente foi anexada ao processo as instruções para a realização das tarefas. Considerando a inexperiência da Equipe, foi incluído no processo Instruções Normativas, Portarias e orientações sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos, Termo de Referência e orientações para acesso ao Sistema SIASG e Sistema ETP Digital, tinha-se a expectativa de capacitação e o nivelamento de conhecimentos sobre o processo de contratação, seus documentos e atividades. Identificou-se que os procedimentos adotados nesta etapa são padronizados para todos os processos de contratações. Levou-se em consideração a inexperiência da Equipe.
3. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP): Foram responsáveis por esta etapa a Equipe de Planejamento da Contratação, composta por cinco integrantes, sendo estes servidores do setor demandante da contratação (DAE). As atividades realizadas foram identificar a viabilidade técnica da contratação, identificar o impacto ambiental e declarar a viabilidade ou inviabilidade da contratação. A Equipe relatou dificuldades na compreensão da atividade, indicaram falta de conhecimento dos procedimentos a serem realizados. Observou-se que apenas um integrante da equipe tinha alguma experiência com processos de contratações. Inferiu-se ainda que, a despeito da inclusão das instruções para a realização das tarefas na etapa anterior, os agentes tiveram dificuldades na operacionalização das tarefas.
4. Elaboração do documento de Gerenciamento de Riscos (GR): Foram responsáveis por esta etapa a Equipe de Planejamento da Contratação. As atividades eram voltadas para identificar os principais riscos na contratação, definir impacto dos riscos, definir ações para tratamento dos riscos e definir ações preventivas. É importante esclarecer que este documento foi elaborado juntamente com o ETP, logo foi entregue ao mesmo tempo. Relataram dificuldades de compreensão da atividade, indicaram falta de conhecimento do procedimento a ser realizado. Verificou-se que nenhum dos integrantes da Equipe tinha experiência em gerenciamento de riscos em contratações. Registra-se que foi identificado erros na elaboração deste documento, apenas no momento da elaboração da minuta do contrato, sendo necessário regressar o processo para a Equipe refazer o GR.
5. Aferição de adequação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Gerenciamento de Riscos (GR): Foi responsável por esta etapa o Pró-Reitor de Administração. As tarefas foram de identificar a conformidade com as Instruções Normativas SGD/ME n. 40/2020, IN

SGD/ME n. 49/2020 e IN SEGES/MP n. 05/2017, indicar a elaboração do Termo de Referência (TR) a partir do ETP e GR, indicar o modelo de minuta a ser seguido e conceder prazo de 10 dias pra a realização da tarefa. Identificou-se que esta etapa tem a finalidade apenas de verificar a correção do ETP e do GR, em caso de conter erro o processo retornaria para a Equipe proceder com as correções. Registra-se que neste momento não foram encontrados erros de forma nem de conteúdo. Infere-se que a etapa existe apenas por que é levado em consideração a pouca ou nenhuma experiência dos integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação na atividade.

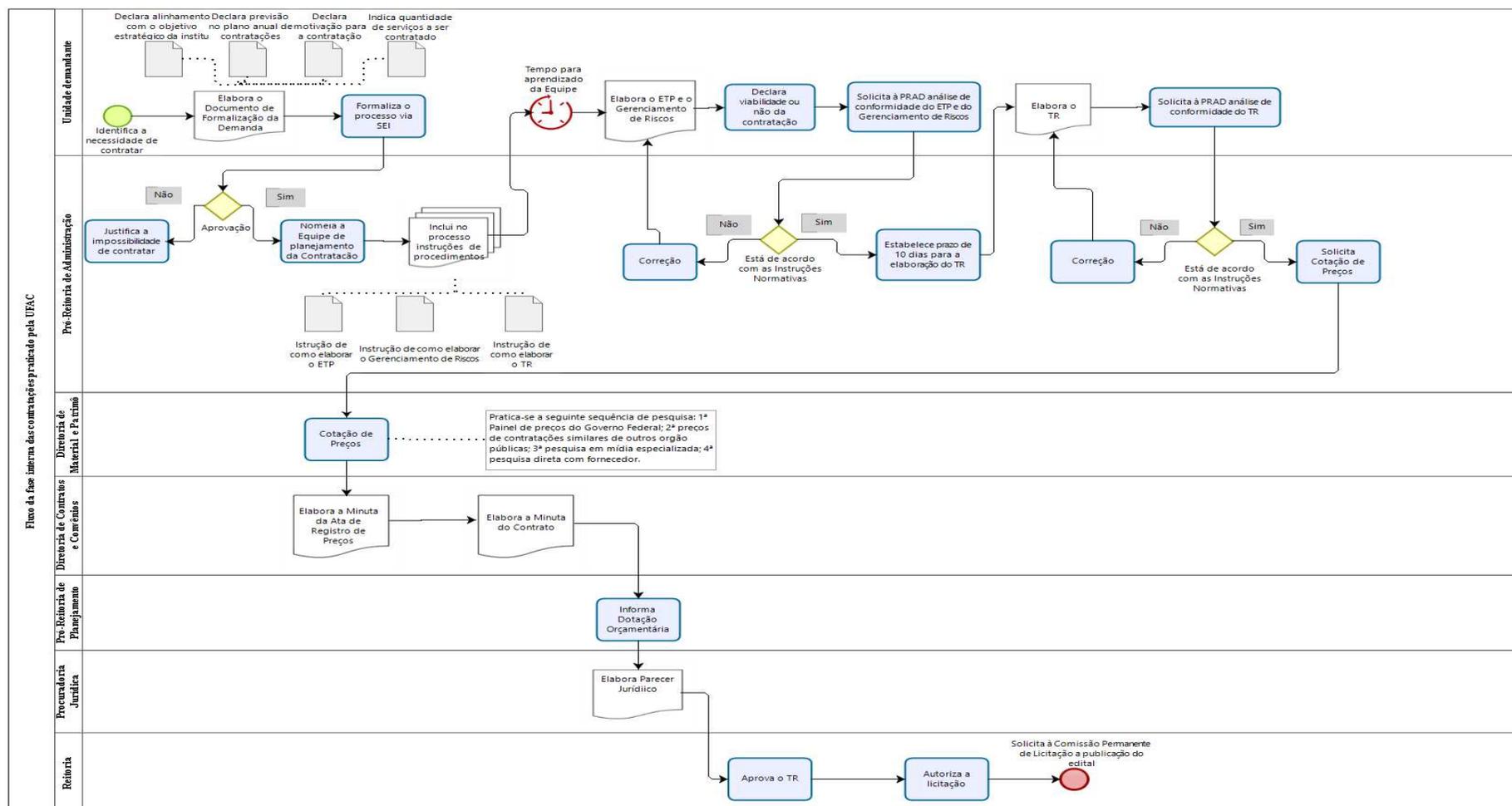
6. Elaboração do Termo de Referência (TR): A Equipe de Planejamento da Contratação foi responsável por esta etapa. As atividades foram de indicação e especificação do objeto a ser contratado, justificativa da contratação, condições de execução, obrigações das partes envolvidas, condições de pagamento, vigência, sanções e detalhamento do orçamento com preços unitários e valor global. Registrou-se que a elaboração do TR seguiu a redação e a forma do contrato anterior, restando à Equipe a tarefa apenas de realizar algumas modificações, tais como datas, quantidades e valores.
7. Aferição de Adequação do Termo de Referência (TR): Foi responsável pela etapa o Pró-Reitor de Administração. As atividades foram de averiguar a conformidade do documento com o que preceitua a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, quanto a forma de sua elaboração. Observou-se que a etapa em questão também foi inserida no fluxo dos processos da Universidade para suprir dificuldades encontradas pela Equipe de Planejamento da Contratação, dado, via de regra, sua pouca ou nenhuma experiência na elaboração de tais documentos.
8. Coleta de Preços: Foi responsável por esta etapa o Diretor de Material e Patrimônio. As atividades consistiram em Realizar coleta de preços através de pesquisas diretas a fornecedores locais. O diretor relata demora das empresas locais em se manifestar, as quais deveriam entregar suas cotações em tabela elaborada por aquela Diretoria, carimbada e assinada pelo proponente. Infere-se, com a evolução do estudo, que a demora de resposta das empresas locais advém da insegurança que a variação dos preços de gêneros alimentícios locais causa nos fornecedores. O tema é detalhado na reunião com a equipe que elaborou a fase de coleta de preços (Apêndice C)
9. Identificação de Disponibilidade Orçamentária: Foi responsável pela etapa a Pró-Reitoria de Planejamento, através do Coordenador de Despesas. A atividade consistiu em identificar fonte de recursos e códigos de aplicação, ato contínuo, encaminhar o processo

para a Diretoria de Contratos e Convênios para a elaboração da minuta do contrato. Não houve outras observações relevantes quanto a esta etapa.

10. Elaboração da Minuta do Contrato: Etapa de responsabilidade da Diretoria de Contratos e Convênios. A atividade consistiria em realizar a análise dos documentos elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação e modelar a contratação quanto aos riscos durante a execução contratual. Todavia identificou-se erros no processo, quanto a: ausência de gestão de risco na fase de execução contratual; ausência de detalhamento da locação do prédio em que o objeto da contratação seria entregue e preços de itens de compras muito acima do indicado na base nacional. Os problemas identificados no processo levaram a Diretoria de Contratos e Convênios a concluir que não haveria tempo hábil para a correção de todos estes problemas, ante a necessidade do fornecimento das refeições na data do início das aulas presenciais, encontrando-se a solução na renovação do contrato anterior e desistência da intenção de realização de nova contratação. O assunto é tratado em reunião realizada com a equipe desta Diretoria e registrada em ata (Apêndice E)

Na (Figura 10) é apresentado o mapeamento da fase interna da contratação do processo objeto da análise.

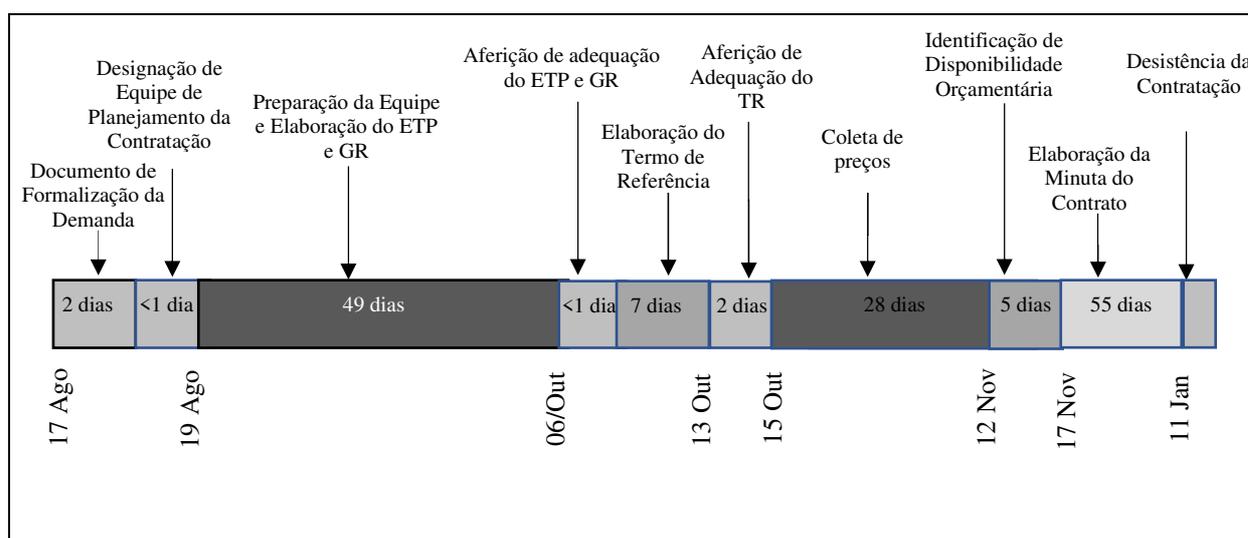
Figura (10) – Fluxo da fase interna do contrato objeto da análise



Fonte: Elaboração própria com base no fluxo identificado para as contratações da UFAC

O tempo despendido em cada ação (neste estudo convertido em dias) foi devidamente monitorado durante 148 dias, decorridos durante a fase interna da contratação, conforme pode ser observado no (Quadro 10). É importante indicar que o tempo foi quantificado em dias corridos. Ainda cabe esclarecer que as etapas da fase interna da contratação – Elaboração da Minuta, Parecer Jurídico e Autorização da Licitação – não foram finalizadas, dado a desistência da continuidade do processo por parte da instituição.

Quadro (10) - Distribuição em dias empregados para cada etapa



Fonte: Elaboração própria, com base no acompanhamento *in loco* do processo

Da perspectiva do tempo despendido na realização das ações, a princípio podem ser identificados como gargalos as ações envolvendo a preparação da Equipe de Planejamento da Contratação e Elaboração do ETP e GR (49 dias), a coleta de preços (28 dias) e a elaboração da minuta do contrato (55 dias).

6.3. Dos Gargalos Observados no Processo de Contratação Objeto da Análise

Registra-se que a expressão “gargalos” para fins desta pesquisa representa os elementos em análise no que concerne os FCS do processo de contratação objeto da análise, comumente utilizada nos campos da administração de produção. São fatores que impedem que as unidades produtivas utilizem sua capacidade plena de produção, fato que pode gerar aumento do tempo de processamento das atividades, bem como ampliar os custos operacionais (MORÉ et al., 2019).

A identificação dos gargalos foi feita de forma colaborativa com os próprios servidores envolvidos em cada etapa, em reunião ocorrida na 3ª fase, cuja interação direta com a equipe

possibilitou uma autorreflexão coletiva dos problemas identificados, sintetizando as informações em questões básicas, as áreas de problemas e as ações possíveis. Tanto estas reuniões como a ocorrida na 4ª fase foram gravadas e posteriormente transcritas em ata, de modo que fossem analisadas em toda sua extensão. No momento da transcrição para este trabalho, os nomes foram preservados.

6.3.1 Inexperiência da equipe de planejamento da contratação

A fim de compreender os gargalos encontrados na “Preparação da Equipe de Planejamento da Contratação, elaboração do ETP e GR”, foram convidados para a reunião os servidores envolvidos nesta etapa, sendo eles os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação (Quadro 11).

Quadro (11) - Equipe de Planejamento da Contratação

Servidor	Função	Cargo
Agente 1	Diretora de Assuntos Estudantis	Professor
Agente 2	Nutricionista	Nutricionista
Agente 3	Assistente em Administração	Subprefeito do Campus UFAC de Cruzeiro do Sul

Fonte: Elaboração própria

Foi possível constatar, com acompanhamento *in loco*, conforme (Quadro 2), que esta etapa ocupou 49 dias para sua conclusão. Solicitou-se que os agentes colaborassem para a compreensão do tempo necessário para a conclusão da etapa, o (Agente 1) relatou dificuldades na elaboração dos documentos, dado sua pouca experiência com estas atividades. Informa que sua área de conhecimento é a docência, e que nunca precisou fazer parte de nenhuma Equipe de Planejamento da Contratação. Relata ainda que apesar da Equipe ter sido formada por agentes que conhecem a área do objeto da contratação, conforme indicado pela Instrução Normativa do Ministério do Planejamento nº 05/2017, nenhum destes agentes tinham experiência na atividade, o que gerou grandes dúvidas em quase todos os documentos elaborados.

Bedin et al., (2020) indicam que a experiência do agente público é fundamental para o sucesso das contratações, esta é colocada em prática nas diversas tomadas de decisões através do “saber-fazer”. O (Agente 3) aponta que o maior motivo para a demora na elaboração desta etapa foi a necessidade de, após a elaboração de cada documento, ser necessário o encaminhamento para a Pró-Reitoria de Administração para que se procedesse com as

correções, decidindo a partir daquela correção se o processo continuaria ou retornaria para a correção de alguma inconsistência no documento. Completa dizendo que raramente os processos seguem sem que seja preciso retornar para correção.

A partir dos relatos apresentados, e da necessidade de correção dos documentos elaborados, é possível inferir que a falta de experiência da Equipe de Planejamento da Contratação foi fator primordial para o gargalo observado nesta etapa. Ao cotejarmos a literatura de governança percebemos um flagrante desarranjo entre as práticas de boa governança no serviço público e o cenário narrado.

Sobre o assunto, Almeida e Sano (2018) indica a importância de pessoal qualificado para o sucesso das compras públicas. Nesta esteira, o (Agente 2) narra a sua falta de experiência em contratações, informando que nunca havia participado de nenhum curso voltado para contratos. O (Agente 3) indica que têm alguma experiência em contratos, mas, nenhuma voltada para atuar na elaboração dos documentos desta fase, em especial o ETP e GR. O (Agente 1) opinou sobre a importância de se criar um setor específico para planejamento das contratações, mas reconhece a dificuldade no gerenciamento de pessoal ao considerar o pouco efetivo de mão de obra na universidade.

É importante indicar que a IN 05/2017 do Ministério do Planejamento dispõe as características necessárias dos atores que devem compor a Equipe de Planejamento da Contratação, dentre elas, reunir conhecimentos técnicos e de uso do objeto licitado, sendo esta Equipe formada por no mínimo três agentes: integrante requisitante, integrante técnico e integrante administrativo. A normativa indica ainda a possibilidade do órgão, resguardada os requisitos mínimos, definir de forma diversa a formação da Equipe responsável pelo planejamento das contratações. A previsão legal indica, portanto, a viabilidade da indicação do (Agente1).

6.3.2 Das dificuldades na coleta de preços

Para compreender os gargalos encontrados na “Coleta de Preços”, estiveram presentes na reunião os agentes (Quadro 12) que promoveram a coleta de preços do contrato analisado.

Quadro (12) - Agentes que coletaram os preços

Servidor	Função	Cargo
Agente 4	Diretor de Material e Patrimônio	Técnico de Laboratório
Agente 5	Apoio Administrativo	Técnico em Contabilidade
Agente 6	Apoio Administrativo	Assistente em Administração

Fonte: Elaboração própria

Inicialmente, foi possível observar que a coleta de preços seguiu a metodologia prevista na Instrução Normativa do Ministério da Economia n. 73/2020, que regulamenta esta etapa. É importante esclarecer que a metodologia estabelecida pela normativa para a coleta de preços leva em consideração a média, a mediana ou o menor preço dos valores obtidos na coleta de preços, de modo que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. No caso em análise utilizou-se a previsão do inciso IV do Art. 5ª da normativa, sendo realizado a pesquisa direta com fornecedores mediante solicitação formal de cotação. Ademais, segundo a normativa, os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, principalmente, quando houver grande variação entre os valores coletados, conforme indicado no parágrafo 3ª do Art. 6ª da norma.

Aprofundando a análise dos motivos que deram causa à demora de 28 dias até a conclusão desta etapa, o (Agente 4) relata que as empresas solicitadas para apresentarem seus preços não conseguiram estabelecer um preço fixo no período para cada item a ser cotado, situação em que se obtinha uma cotação, poucos dias depois era necessário cotar novamente dada a variação quase que diária dos preços da região. Completa alegando que o problema de demora no levantamento de preços não é exclusivamente do processo em questão, sendo um problema recorrente em outros processos que envolvem gêneros alimentícios. Sobre o assunto, o (Agente 5) explica que o problema acontece devido à variação quase que diária dos preços dos gêneros alimentícios, sendo esta uma característica do mercado geral que é agravado, principalmente, quando se trata de custos de transporte da região amazônica, onde se encontra a UFAC e, em alguns casos estes custos chegam a impedir determinadas compras.

Sobre a adoção de medidas de governança interna da UFAC que tendessem a melhorar os gargalos apresentados nesta etapa da “Coleta de Preços”, em termos de eficiência, o (Agente 4) alega que infelizmente não consegue identificar algo que seja pontual, dado o problema ser uma limitação enfrentada por toda a região Norte do país, diz ainda que, mesmo com a recusa das empresas em cotar os preços para o processo em questão, foi solicitado que mesmo assim o fizessem, mesmo que o valor fosse acima do praticado no mercado por ocasião da conclusão do processo de contratação. Completa dizendo que a maioria das licitações da UFAC eram fracassadas por conta dos preços cotados.

O feedback obtido pela equipe a frente da “Coleta de Preços” levou à reflexão de que este é um gargalo difícil de ser superado, dada as características da região onde a UFAC se encontra instalada, e do objeto da contratação envolver o fornecimento de gêneros alimentícios. Compreende-se, portanto, esta característica como uma limitação da contratação analisada, que encontra barreiras no inciso VII do artigo 24 da Lei Federal 8.666/1993, onde indica a hipótese de licitação fracassada em casos de ofertas de preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, sendo este um mecanismo legal de proteção contra prejuízos à Administração Pública. É possível constatar, portanto, uma problemática que extrapola as atuações de governança da instituição, sendo identificada como uma característica regional.

6.3.3 Erros na elaboração da minuta do contrato

Para compreender os gargalos encontrados na “Elaboração da Minuta do Contrato”, foram convidados para a reunião os servidores que promoveram esta fase, são agentes que atuam na Diretoria de Contratos e Convênios – DCC (Quadro 13)

Quadro (13) - Agentes responsáveis pela elaboração da minuta

Servidor	Função	Cargo
Agente 7	Diretora de Contratos e Convênios	Técnico em Assuntos Educacionais
Agente 8	Apoio Administrativo	Assistente em Administração

Fonte: Elaboração própria

A partir dos relatos apresentados, verificou-se que os motivos que culminaram na demora para a “Elaboração da Minuta do Contrato” são decorrentes de diversos erros contidos nos documentos que dão suporte à elaboração da referida minuta. Conforme relatado pelo (Agente 7), as atividades de elaboração da minuta consistem em apenas reunir

os dados e as condições contidas nos levantamentos e documentos realizados anteriormente. O agente atribui a demora de 55 dias para a realização desta etapa ao fato de sempre haver erros nestes documentos reunidos ao processo. O (Agente 8) esclarece que sempre quando identificado algum erro na documentação, o processo precisa voltar para a Equipe de Planejamento da Contratação para que seja feita a correção. Afirma ainda que raras são as vezes em que os processos chegam àquela diretoria sem que haja algum erro no ETP ou GR.

É importante indicar que o *Manual de Riscos e Controles nas Aquisições Públicas* do TCU (2014) aponta igualmente como riscos nas contratações problemas com a fase de preparação da contratação. Além de sugerir que sejam consideradas as lições aprendidas em outras contratações, a fim de evitar a recorrência de problemas já observados em contratos passados. A reunião realizada com a Equipe de Planejamento da Contratação já havia sinalizado que a falta de experiência é primordial para a ocorrência de gargalos observado naquela etapa, o que acabou repercutindo também nos trabalhos da equipe responsável pela Elaboração da Minuta do Contrato. Sobre o assunto, a teoria de governança em compras públicas (Almeida, Sano, 2018; Bedin et al., 2020; Costa e Terra, 2019) aborda a deficiência em programas de treinamentos de pessoal como uma das principais causas para a ineficiência da gestão de recursos públicos.

O fato é que após o mapeando todas as ações desenvolvidas, durante a fase interna da referida contratação, entre 17 de agosto de 2021 e 10 de janeiro de 2022, incluindo reuniões e interações com as equipes envolvidas, o Processo SEI nº 23107.015318/2021-35, durante a sua fase interna de contratação, foi considerado pela DCC da universidade como uma tentativa de contratação fracassada. Segundo as manifestações daquela diretoria, os motivos para este fracasso se deram, principalmente, pela demora na realização da fase interna da contratação, haja vista o início das aulas estarem previstas para o mês de fevereiro de 2022, e nesta data o fornecimento de alimentos já precisaria estar estabelecido, não restando tempo para a realização das demais fases até o prazo limite.

Com relação ao abandono da tentativa de contratação, o (Agente 7) faz referência à necessidade de correção dos diversos erros nos documentos, informa que estes eventos ocuparam muito tempo no processo, fala ainda que os prejuízos só não serão maiores porque existe a possibilidade de renovar a contratação anterior, sendo esta a solução empregada. O agente ainda reconhece os prejuízos que a tentativa de contratação causou aos cofres públicos. O (Agente 8) esclarece que outros processos de contratação que tramitaram pela UFAC enfrentaram o mesmo problema e que, em sua visão, a falta de experiência da Equipe

de Planejamento da Contratação foi a principal falha no processo, tendo o potencial de impedir o sucesso da fase interna da contratação.

É importante indicar que há nos registros do Portal Comprasnet, na área de acompanhamento de pregão, em nome da UFAC, 36 registros de pregões eletrônicos revogados, anulados ou abandonados, até a data da conclusão deste estudo. Dentre os motivos, consta inconsistências em especificações de itens no Termo de Referência (TR), inconsistências de exigências de qualificação técnica para habilitação, correção de valores estimados, dentre outros motivos oriundos da elaboração mal sucedida dos documentos típicos de preparação da contratação.

A observação do (Agente 8) está alinhada aos achados dos estudos de Costa e Terra (2019), quando apresentam a capacitação e a experiência do servidor público como mecanismos de redução de custos. Segundo os pesquisadores, procedimentos de instrução processual, e até mesmo da elaboração de editais, quando mal feitos, têm o potencial de aumentar os custos não somente monetários, mas também sociais, haja vista os atrasos nas entregas de bens ou prestação de serviços. Os autores inferem que o investimento em capacitação profissional e a padronização de instrumentos podem contribuir para a melhoria da eficiência dos processos de compras.

6.3.4 Outros gargalos identificados no acompanhamento *in loco* do processo

Foi possível identificar outros gargalos com o mapeamento do processo em questão, foram registradas percepções, opiniões e expectativas dos agentes ao passo que executavam suas atribuições no curso do processo. Estes registros foram anotados no “diário de bordo” (Apêndice B) e cotejados à luz da teoria burocrática, teoria geral dos contratos e governança pública, conforme Quadro (14).

Quadro (14) – Outros gargalos encontrados no acompanhamento *in loco* do processo

Gargalos	Problemas Causados	Conflito com a Teoria
Insegurança da Equipe de Planejamento da Contratação	Dificuldades na realização das tarefas. Erros na elaboração dos documentos. Atrasos nas entregas de tarefas.	<u>Teoria Burocrática</u> : Competência técnica. <u>Governança</u> : Habilidade, conhecimento e experiência dos agentes.
Exigência superior ao nível de treinamento do servidor	Dificuldades na elaboração dos documentos. Demora na entrega da tarefa. Erro de forma e conteúdo de documentos típicos de processos de	<u>Teoria Burocrática</u> : Competência técnica; especialização da administração; profissionalização dos administradores.

	compra.	<u>Governança:</u> Habilidade, conhecimento e experiência dos agentes
Treinamento informal e insuficiente da Equipe de Planejamento da Contratação	Baixo nível de aprendizado quanto aos procedimentos que serão adotados no processo. Desconhecimento das obrigações e responsabilidade. Desconhecimento da importância de cada etapa para o processo. Desconhecimento de normas e regulamentos que regem as contratações. Aumento no tempo de processamento de etapas, dado a falta de conhecimento dos procedimentos.	<u>Teoria Geral dos Contratos e Legislação:</u> Caráter legal das normas e regulamentos.
		<u>Governança:</u> Clareza acerca do propósito da organização; habilidade, conhecimento e experiência dos agentes; Aderência a princípios de eficiência, efetividade e economicidade.
Demora na realização das atividades inerentes ao processo de preparação da contratação	Aumento dos custos administrativos para o processamento de uma contratação. Aumento dos danos causados pela demora na entrega do serviço a ser contratado.	<u>Governança:</u> Agilidade nas tomadas de decisão e procedimentos; aderência aos princípios de eficiência, efetividade e economicidade.
		<u>Teoria Burocrática:</u> Rotina e procedimentos padronizados.
Necessidade de aferição de conformidade dos documentos gerados pela Equipe de Planejamento da Contratação	Aumento do fluxo do processo entre setores. Aumento do custo de transação. Aumento do tempo necessário para a finalização da fase interna da contratação.	<u>Governança:</u> Agilidade nas tomadas de decisões e procedimentos; aderência a princípios de eficiência, efetividade e economicidade.

Fonte: Elaboração própria, com base no acompanhamento das atividades realizadas no processo.

Quanto ao aspecto da insegurança da Equipe de Planejamento da Contratação, a teoria burocrática, ressaltada por Cavalcante e Carvalho (2017), destaca que quanto mais preparado maior a propensão do servidor público em desempenhar funções de maior complexidade, bem como desenvolver competências múltiplas. O autor cita funções de liderança, como exemplo. Em consonância com as observações do autor, resta claro que os aspectos observados como insegurança na realização de tarefas, erros na elaboração de documentos típicos de contratações e demora nas entregas das tarefas são eventos que advêm da deficiência na capacitação dos operadores da preparação das contratações.

É importante destacar que a teoria burocrática, ao tratar de competência técnica dos operadores da coisa pública, indica a nomeações baseadas em competências, estas competências são calcadas em conhecimentos e treinamentos (GODOI, *et al.*, 2017). No caso observado, não foi possível identificar um programa de treinamento consolidado para os operadores da preparação das contratações na universidade. Infere-se que o fato de não haver treinamentos específicos voltados para a atuação dos operadores da fase interna da contratação

impacta diretamente nos resultados deste processo, causando os problemas apresentados no Quadro (14).

Na perspectiva da governança desta fase da contratação, os achados se alinham ao que Runya, Qigui e Wei (2015) destacam como valorização das redes sociais. Os autores indicam a *New Public Governance* (NPG) como um mecanismo de confiança entre os operadores públicos, em que se descentraliza as tomadas de decisões face ao contrato relacional que há com embasamento nas competências de cada agente. Ainda é destacado, na observação dos autores sobre as capacidades destes operadores, que a NPG não se concentra apenas nos mecanismos de operacionalização da organização, mas também contribui para a eficiência dos administradores públicos e suas participações ativas no que se refere a oferecer caminhos alternativos como soluções de problemáticas.

No caso da exigência superior ao nível de treinamento do servidor, pôde-se identificar expectativas de realização de atividades as quais os operadores dos contratos não estavam familiarizados, em especial a Equipe de Planejamento da Contratação. Na perspectiva da teoria burocrática, Cavalcante e Carvalho (2017) alertam para a importância da qualificação do burocrata na administração pública federal, enfatizando as questões ligadas à formação e capacitação de servidores. Nesta perspectiva, os autores inferem que quanto mais preparados, maior a propensão do agente público em desempenhar funções de alta complexidade, bem como desenvolver competências, tais como liderança.

Sob o prisma da governança, Almeida e Sano (2018) abordam esta questão como sendo de grande importância a participação de atores que sejam dotados de experiência nos processos de compras, este fato conferiria ao ato de licitar uma maior celeridade, em virtude das expertises de negociações agregados por estes agentes. Os autores asseveram ainda que há necessidade de atualização de conhecimentos por meio de cursos de capacitação, a ausência de treinamentos pode influenciar preponderantemente na celeridade do processo, uma vez que é necessário tempo para se inteirar de normas e procedimentos administrativos que regem os processos de compras.

Quanto ao treinamento informal e insuficiente da Equipe de Planejamento da Contratação, a teoria nos mostra que o simples entendimento do impacto das compras públicas para dimensões como sustentabilidade e inovação pode solucionar problemas das aquisições públicas, a inobservância a regramentos legais que buscam induzir a inovação é uma problemática que poderia ser evitada com a capacitação e a difusão de conhecimento em um ambiente de gestão de compras (Costa e Terra, 2019). Conforme os achados de Bedin et al.,

(2020), é exigido dos operadores das contratações públicas conhecimentos prévios de legislação e normas, bem como especialização e capacitação técnica, todavia nem sempre estes conhecimentos são suficientes para atender as necessidades do órgão público. Os autores concluem que é necessário um processo de nivelamento destes profissionais, capacitando-os de forma eficiente para que ofereçam melhores resultados no gerenciamento dos diversos tipos de contratos que suas organizações celebram.

Além dos danos que a falta de treinamento formal pode causar à instituição, tais como problemas de celeridade, eficiência e economicidade, existe a insegurança dos operadores das contratações quanto a qualquer tentativa de inovação para melhoria dos processos de aquisições, dado os setores de compras serem alvos constantes dos órgãos de fiscalização, criando uma percepção de risco para os servidores. Tal percepção advém da pouca capacitação, portanto o desconhecimento dos limites de atuação por parte dos próprios agentes (ALMEIDA e SANO, 2018).

Quanto a observação da demora na realização das atividades inerentes ao processo de preparação da contratação, identifica-se na teoria (ALMEIDA e SANO, 2018) que o perfil dos departamentos de compras tem evoluído na administração geral, no sentido de se aproximar do processo de formulação da estratégia da organização, não sendo mais subordinados a demais setores, o que apenas aumentava o fluxo destes processos, portanto interferindo na celeridade e economicidade da compra. Seguindo esta visão, é possível inferir que a preocupação em reduzir o tempo de processamento das compras públicas é um ponto de atenção constante no âmbito das organizações. Resta evidente os danos que a falta de celeridade pode causar à economicidade do processo como um todo. Na visão de Almeida e Sano (2018), os principais motivos para a falta de celeridade no processo de compras são devidos a falhas operacionais e falta de integração entre os setores de compras e os setores requisitantes. Estas falhas puderam ser observadas no caso em análise, fato que confirma os achados dos autores também no âmbito da UFAC, situação em que se observa a carência de pessoal qualificado como sendo um dos principais gargalos da preparação das contratações na instituição.

Foi possível ainda identificar a falta de normas internas de padronizações de alguns procedimentos, este fato, em algumas vezes, causou demora na elaboração de etapas, agravado pela falta de experiência do agente na realização da tarefa, ou por falta de treinamento para a realização da atividade. A teoria burocrática, na leitura de Godoi *et al.*, (2017), busca prevenir

estes problemas através de regras e procedimentos específicos para cada atividade, fato que segundo os autores conferiria maior segurança e celeridade nas atividades do agente.

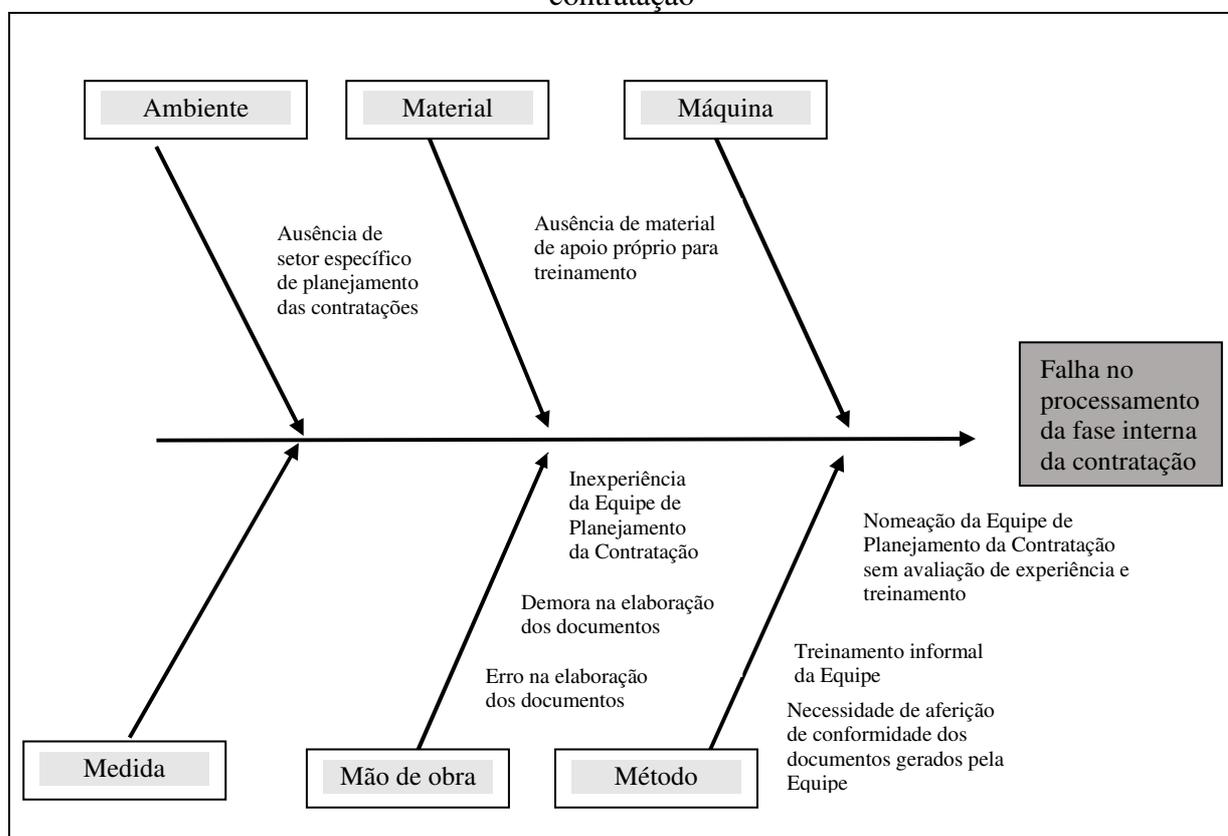
No que diz respeito à necessidade de aferição de conformidade dos documentos gerados pela Equipe de Planejamento da Contratação, pôde-se observar que está é uma etapa que foi inserida no processo de preparação das compras da universidade ao considerar a falta de experiência da Equipe de Planejamento da Contratação. Vale ressaltar que, via de regra, a Equipe é composta pelos agentes do setor que solicita a contratação, este fato pode resultar na composição de uma Equipe que não tem qualquer experiência em contratações, sendo este um dos maiores gargalos encontrados pelo estudo, dado a dificuldade que estes agentes enfrentam na realização das tarefas inerentes aos processos de compras. É importante indicar que a inclusão desta etapa gerou aumento no tempo de processamento desta fase da contratação, aumento no fluxo do processo entre setores, consequentemente podendo aumentar o custo de transação da fase da preparação dos contratos.

Conforme alertado por Costa e Terra (2019) o excesso de disfunções no processo de compras têm o potencial de ampliar os custos da aquisição. No que concerne à eficiência, a etapa destoa dos achados de Mattos e Terra (2015), que destacam que a eficiência na administração pode ser assimilada no que efetivamente foi produzido e aquilo que seria possível ser alcançado, performando uma medida de desempenho possível de comparação. Assim, considera-se a importância da etapa para o processo praticado na universidade ao levar em consideração os gargalos encontrados na preparação da Equipe de Planejamento da Contratação, todavia é perceptível que a prática não é o modelo ideal indicado pela literatura recente. Segundo Terra (2018), a descentralização das decisões, redução das disfunções burocráticas, foco na eficiência e agentes capacitados são elementos fundamentais para a melhoria da gestão das compras públicas.

Como suporte para auxiliar na identificação de FCS identificados no estudo, optou-se por lançar mão do Diagrama de Causa e Efeito, conhecido também como gráfico de espinha-de-peixe ou diagrama de Ishikawa. O método é uma ferramenta de qualidade que tem por objetivo identificar visualmente o relacionamento entre a causa e o efeito de um problema, sendo esta a grande vantagem da ferramenta, por apresentar através de recursos visuais as causas geradoras dos problemas (FORNARI JUNIOR, 2010). Ainda segundo a autora, para solucionar um problema é importante o reconhecimento das causas geradores. Nesta perspectiva, as causas encontram-se nos processos e os efeitos nas consequências.

É importante indicar que para Fornari Junior (2010), o Diagrama de Causa e Efeito apresenta seis possíveis origens para o problema, este fato, portanto, depende do número de variáveis trabalhadas. São elas: mão de obra, métodos ou sistemas, máquinas, material, meio ambiente e medida ou informação do processo. Para este estudo, são apresentadas algumas causas identificadas no acompanhamento *in loco* das etapas do processo (Apêndice B) e que têm o potencial de comprometer a economicidade, eficiência da fase interna das contratações gerando falhas no processamento da fase interna das contratações da UFAC.

Figura (11): Relação de causa e efeito para as falhas no processamento da fase interna da contratação



Fonte: Elaboração própria, com base no acompanhamento *in loco* do processo

Registra-se que a escolha pela utilização do diagrama visou a facilitação de reconhecimentos de gargalos, para que fosse possível a apresentação dos problemas identificados para os atores que operam esta fase da contratação na universidade, bem como promover uma autorreflexão destes agentes quanto a pontos chaves (FCS) que existem na fase interna da contratação.

6.4 Fatores Críticos de Sucesso da Fase Interna das Contratações da UFAC

É importante destacar que este trabalho assume que os FCS são elementos-chave necessários para a realização das atividades de uma organização, são fatores que não podem falhar em um processo, logo, são os elementos mais importantes que devem ser tratados com prioridade na gestão (DISTERHEFT et al, 2015; MICHELON, LIRA e RAZUCK, 2016; FIRMINO, 2018; OLIVEIRA e CRUZ, 2018).

Ao cotejarmos a teoria burocrática e teoria geral dos contratos, à luz da governança em contratações públicas, sob o prisma do cenário identificado na fase interna da contratação do processo analisado, podemos identificar os fatores críticos de Sucesso:

- i. Treinamento da Equipe: a teoria de governança pública voltada para contratações indica que o desempenho do comprador público está atrelado ao nível de sua capacitação, o que tem o potencial de afetar diretamente a eficiência das compras (BATISTA e MALDONADO, 2008). Dado os achados identificados no estudo, quanto as dificuldades enfrentadas pelos agentes da Equipe de Planejamento da Contratação, a preparação destes atores é crítica para o sucesso das contratações da universidade. É importante considerar que, conforme alertado por Bedin et al., (2020), na fase preparatória da contratação se encontram elementos que podem definir o sucesso ou insucesso de uma contratação, e esta fase é promovida por agentes que precisam ser capazes de enfrentar as dificuldades inerentes à atividade.
- ii. Criação de procedimentos padronizados: para Almeida e Sano (2018) a padronização de procedimentos evita erros na elaboração dos documentos que compõem o processo de compras, além de auxiliar o agente dando maior celeridade ao processo como um todo. Observou-se que não há padronização normatizada dos procedimentos, deste fato pode decorrer a variação do tempo de duração da fase interna de uma intenção de compra para outra. Na visão de Godoi et al., (2017) a padronização dos procedimentos cria um fluxo de atividades conferindo maior segurança para o agente que executa determinada atividade, situação em que se sabe exatamente seu papel naquele processo, além de auxiliar decisões da administração na distribuição de atribuições de acordo com a lógica funcional da entidade.
- iii. Experiência: a teoria de contratos públicos mostra a importância da valorização da troca de saberes e experiências entre os agentes públicos,

indica ainda que os ganhos poderão ser vistos para além da fase do planeamento da contratação (Costa & Terra, 2018). O presente estudo mostra que, no caso analisado, a maioria dos atores não tem experiência com a elaboração dos documentos típicos da fase interna da contratação, deste fato adveio alguns problemas identificados na pesquisa, tais como os gargalos. É importante apontar que, segundo Bedin et al., (2020), a experiência dos sujeitos é formada a partir da vivência em determinado meio, e o “saber-fazer” requer um tempo de prática, com a prática as decisões tendem a serem mais assertivas, conferindo maior segurança ao processo.

- iv. Criação de setor específico de planeamento das contratações: a teoria burocrática mostra a importância da especificidade dos agentes empenhados em cada ação desempenhada pelo setor público, esta previsão perpassa por formação e conhecimentos especializados, atribuídos a cada atividade realizada pelos atores públicos (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017). É importante ressaltar que, conforme disposto pelo no Manual de Riscos e Controles nas Aquisições TCU (2014), é de responsabilidade da alta administração a criação de mecanismos de governança das contratações públicas, bem como a implantação de instrumentos de avaliação, direcionamento e monitoramento das licitações, com foco sempre na finalidade da compra pública.
- v. Zelo na elaboração dos documentos: para o TCU (2014), documentos elaborados com erros ou fora dos padrões definidos em normativas pode não atender a necessidade real da organização, gerando desperdícios de recursos públicos, dado a necessidade de posterior correção da peça mal elaborada. No estudo foram identificados diversos erros na elaboração de documentos típicos da fase interna da contratação. Foi possível inferir, ainda, que a necessidade de correção destes documentos ocupou grande parte do tempo de tramitação do processo, fato que tornou o processo menos econômico e menos eficiente.
- vi. Planejamento dos prazos das contratações: para Costa e Terra (2018) a falta de um planejamento adequado da contratação pode atrasar a entrega de um bem ou a prestação de um serviço. O agente público deve ser dotado de habilidades específicas, dentre elas realizar planejamentos e gerenciamento

de tempo (Bedin et al., 2020). Constatou-se, na intenção de compra em questão, o insucesso do processo mediante a desistência da instituição em prosseguir com as demais fases da licitação, o fato decorreu da ausência de tempo hábil até a data limite para a entrega do objeto da contratação. Infere-se, neste ponto, a falta de planejamento da contratação, considerando as características do objeto a ser contratado e os prazos previstos para o fornecimento do produto/serviço.

Após incorporar os resultados da pesquisa científica e a reflexividade dos servidores envolvidos nas etapas desta pesquisa-ação, foi elaborada a proposta de Plano de Implementação (Apêndice G). Além da contribuição acadêmica, a expectativa é que o presente estudo contribua para tornar os processos de contratação da UFAC mais eficientes, efetivos e econômicos. Como se trata de uma pesquisa-ação, é importante considerar que seus achados são personalizados, restritos e específicos ao ambiente analisado, mas que pode contribuir para melhorar os processos e reduzir as disfunções envolvidas na etapa interna da contratação de outras instituições públicas, resguardada a especificidade de cada entidade.

6.5 Do Projeto de Intervenção

Para a proposta do Projeto de Intervenção, foi realizada uma reunião nas dependências da Pró-Reitoria de Administração, com o intuito de identificar soluções de forma conjunta e participativa, objetivando mitigar os gargalos apontados no estudo à luz dos FCS. Durante a reunião, buscou-se criar um clima de confiança, na expectativa que os participantes se sentissem confortáveis ao dialogar e expressar suas opiniões sobre as propostas. Com o artifício de empregar dinamismo à reunião e a coleta de propostas, utilizou-se de uma tela de conferência interativa previamente instalada na sala de reuniões, onde projetou-se a proposta inicial de plano de ação, ocasião em que os participantes adicionaram, removeram e modificaram itens.

A reunião ocorreu no mês de fevereiro de 2022, com duração de 55 minutos, estiveram presentes e contribuíram ativamente na construção do Projeto de Intervenção atores da PRAD, DMAP, DCC e Equipe de Planejamento da Contratação. A reunião foi gravada em áudio e posteriormente transcrita em ata (Apêndice F). Ao final das discussões, o Projeto de Intervenção (Apêndice G) foi então consolidado.

A fim de construir conjuntamente soluções para os gargalos identificados durante o estudo, foram convidados para a reunião os servidores relacionados no (Quadro 15).

Quadro (15) - Agentes empenhados na criação de soluções para os gargalos

Servidor	Função	Cargo
Agente 9	Diretora de Assuntos Estudantis	Professor
Agente 10	Diretor de Material e Patrimônio	Técnico de Laboratório
Agente 11	Apoio Administrativo	Técnico em Contabilidade
Agente 12	Nutricionista	Nutricionista
Agente 13	Diretora de Contratos e Convênios	Técnico em Assuntos Educacionais
Agente 14	Apoio Administrativo	Assistente em Administração
Agente 15	Pró-Reitor de Administração	Administrador

Fonte: Elaboração própria

Quanto às propostas de soluções para os gargalos identificados, o (Agente 15) indicou que parte dos problemas identificados no estudo já era de conhecimento da instituição, todavia, até a presente data, não havia registros de qualquer ação que buscasse solucionar aqueles gargalos. Para o servidor, o maior problema causador de todos os gargalos era a falta de treinamento dos servidores que atuavam nas contratações da universidade. A observação foi complementada pelo (Agente 9), que relatou sua participação na Equipe de Planejamento da Contratação do processo mapeado no estudo, indicando as dificuldades que precisou enfrentar, pelo fato de não ter passado por treinamento suficiente para a atividade. Os agentes incluíram no Plano de Intervenção ações voltadas para o treinamento de pessoal.

O (Agente 13) falou da importância de haver, na estrutura funcional da instituição, um setor específico para o planejamento das contratações. Indicou que em outros órgãos do serviço público já existem setores com esta especificidade, e que estes exemplos de sucesso precisam serem replicados. A observação do servidor foi corroborada pelo (Agente 15), que indicou a viabilidade de se instituir este setor na entidade. Os agentes incluíram como proposta no Plano de Intervenção a criação do novo setor, e como ações sugeridas indicaram a instituição de Função Gratificada (FG), bem como a análise prévia do perfil dos agentes que devem ocupar as funções deste setor.

O (Agente 10) indicou a importância de a universidade elaborar um manual próprio de procedimentos requeridos na fase interna da contratação. O servidor ressaltou que o manual serviria tanto para dar suporte aos agentes que já operam as contratações da universidade quanto como instrumento de treinamento para novos servidores que ingressarem nesta função. O (Agente 9) informou que seu setor tem a capacidade de elaborar

o manual, todavia, dado o excesso de demanda que sua equipe administra, indicou a contratação de empresa ou pessoa técnica especializada para a elaboração. Os agentes incluíram as indicações nas propostas e ações sugeridas do Plano de Intervenção.

O (Agente 10) também falou da importância de indicação de um agente específico para a coleta de preços nas contratações, informou da dificuldade da atividade e da relevância deste agente para aquela etapa do processo de intenção de compra. Indicou a instituição de Função Gratificada (FG) para o agente, dado as atribuições agregadas por este profissional. As indicações feitas pelo servidor foram incluídas na Plano de Intervenção.

Sobre a etapa de elaboração da minuta, o (Agente 14) apresentou a importância da interação da Equipe de Planejamento da Contratação com os agentes que elaboram a minuta do contrato. Atribuiu a maioria dos problemas ocorridos nesta etapa à falta de troca de informações entre os atores, o que gerou uma série de inconsistências nos documentos gerados pela Equipe. Como propostas de atividades sugeridas, o servidor indicou a realização de rodadas de conversas com foco no esclarecimento da importância da aderência aos regramentos legais inerentes aos documentos que compõem a fase interna da contratação. Auxiliado pelo (Agente 12), apresentou-se adicionalmente a proposta de criação de uma base de conhecimento das contratações da universidade, através de um link de acesso rápido, no Portal da UFAC, destinado a “tira dúvidas”, contendo os principais tópicos da preparação das contratações. As indicações foram inseridas no Plano de Intervenção.

Com as indicações dos agentes, foi possível elencar as soluções esperadas para os principais gargalos indicados pelo estudo, conforme (Tabelas 1, 2, 3):

Tabela (1) - GARGALO 1 – Falta de Treinamento da Equipe de Planejamento da Contratação

Ações	Proposta	Atividades sugeridas	Justificativa	Área responsável
ACÇÃO 1	Criação de setor específico voltado para o planejamento das contratações e convênios	Seleção de servidores com perfil alinhado ao previsto no Manual de Riscos e Controles nas Aquisições (TCU, 2014). Avaliar a oferta de Funções Gratificadas (FG).	(TCU, 2014; IN 05/2017; Cavalcante e Carvalho, 2017)	Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Gestão de Pessoas; Pró-Reitoria de Planejamento
ACÇÃO 2	Elaboração de manual próprio sobre as ações requeridas na fase interna da contratação	Contratação de empresa ou pessoa técnica especialista no tema.	(TCU, 2020; Decreto n. 9.203, 2017).	Pró-Reitoria de Administração

AÇÃO 3	Análise prévia do perfil da pessoa a ser nomeada para compor a Equipe de Planejamento da Contratação (filtro)	Levantamento da formação, área de atuação, se já fez cursos sobre o tema, experiência em licitações anteriores.	(Batista e Maldonado, 2008; Hahn, 2016)	Pró-Reitoria de Administração; Diretoria de Desempenho e Desenvolvimento
AÇÃO 4	Preparação da Equipe de Planejamento da Contratação	Leitura do manual, criação de vídeos tutoriais, rodadas de conversas sobre melhores práticas em contratações, contratação de cursos de capacitação.	(Batista e Maldonado, 2008; Hahn, 2016; Almeida e Sano, 2018; Bedin et al., 2020).	Diretoria de Desempenho e Desenvolvimento; Diretoria de Contratos e Convênios

Fonte: Elaboração própria

Tabela (2) - GARGALO 2 – Coleta de Preços

Ações	Proposta	Atividades sugeridas	Justificativa	Área responsável
AÇÃO 1	Promover a interação da Equipe de Planejamento da Contratação com os agentes que executam a coleta de preços.	Rodadas de conversas instrutivas quanto a produtos viáveis e inviáveis para aquisições, considerando sazonalidades e características regionais. Análises de possibilidade de substituição de itens.	(Costa e Terra, 2018; Bedin et al., 2020)	Diretoria de Material e Patrimônio
AÇÃO 2	Designação de agente específico responsável pela coleta de preços.	Nomeação do agente através de instrumento legal (Portaria). Avaliar a oferta de Função Gratificada (FG).	(TCU, 2014; Cavalcante e Carvalho, 2017)	Reitoria; Diretoria de Material e Patrimônio.

Fonte: Elaboração própria

Tabela (3) - GARGALO 3 – Elaboração da Minuta de Contrato

Ações	Proposta	Atividades sugeridas	Justificativa	Área responsável
AÇÃO 1	Criação de base de conhecimento das contratações.	Inclusão de link de acesso rápido, no Portal da UFAC, destinado a “tira dúvidas”, contendo os principais tópicos da preparação das contratações.	(TCU, 2021; Bedin et al., 2020)	Núcleo de Tecnologia da Informação; Diretoria de Contratos e Convênios
AÇÃO 2	Promover a interação da Equipe de Planejamento da Contratação com os agentes que elaboram as minutas de contratos.	Rodadas de conversas instrutivas com foco no esclarecimento da importância da aderência aos regulamentos legais inerentes aos documentos que compõem as contratações.	(TCU, 2021)	Diretoria de Contratos e Convênios

Fonte: Elaboração própria

Buscou-se justificar as indicações dos agentes à luz das teorias analisadas, sendo: teoria burocrática, teoria geral dos contratos e governança pública, bem como identificar as áreas responsáveis pelas implementações das medidas sugeridas. Com a coleta das indicações, foi possível consolidar o Plano de Intervenção (Apêndice G) através das propostas. Após a discussão e elaboração das indicações, a equipe da pesquisa formalizou os encaminhamentos do referido Projeto de Intervenção para os setores envolvidos na discussão. Objetiva-se a implementação das medidas pelos agentes públicos responsáveis pelas respectivas áreas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo evidenciou a fragilidade operacional, no que se refere principalmente à preparação dos agentes que promovem o processo de licitação em uma universidade federal do norte do país. Ao considerar contribuições teóricas recentes, apresentou fatores críticos de sucesso na fase interna das contratações. Alinhado com os achados da literatura recente (Osei-Kyei, 2010; Disterheft et al., 2015; Michelon et al., 2016; Firmino, 2018; Moré et al., 2019), responde à questão de pesquisa e infere como FCS da fase interna das contratações da UFAC ações voltadas para o treinamento da equipe que opera as contratações da entidade, padronização de procedimentos, experiência dos atores envolvidos na atividade, zelo na elaboração dos documentos típicos desta fase da contratação, planejamento dos prazos necessários para o cumprimento desta fase e a criação de setor específico para o planejamento e execução da fase interna da contratação. O trabalho avança na compreensão da aprendizagem organizacional, promovendo a pesquisa-ação como uma ferramenta eficiente de diagnóstico organizacional, que apesar de já ser usada metodologicamente em outros cenários, não há registros de sua utilização no ambiente pesquisado.

O estudo respondeu a uma necessidade explícita da UFAC na busca de mecanismos com vistas a melhorar a fase interna de seus processos de compras. Buscou conferir maiores ganhos de eficiência e economicidade em etapas identificadas como gargalos, que impediam o bom desempenho do processo como um todo. Identificou, ainda, a importância da preparação dos atores que operam as contratações da universidade, além de oferecer propostas através do Plano de Intervenção para mitigar os problemas identificados. Para a elaboração da Plano de Intervenção utilizou-se os recursos previsto nas fases da metodologia de pesquisa-ação, situação em que os agentes participaram ativamente da pesquisa na busca de soluções para os problemas identificados na fase interna das contratações.

É importante esclarecer que os dados analisados numa pesquisa-ação são personalizados, restritos e específicos ao ambiente estudado, não podendo ser generalizados sem que seja levado em consideração a característica de cada *locus*. Mesmo com registros de limitações, os benefícios da pesquisa-ação dão significativos suportes a tomadas de decisões em ambientes de trabalho, sobretudo quando buscam solucionar situações-problemas. Algumas problemáticas exigem soluções enérgicas, ocasião em que se pode traduzir soluções teóricas em ações práticas do dia a dia. No caso específico das ações apresentadas neste estudo, as soluções práticas propostas foram de implementar medidas com vistas a conferir melhorias na fase preparatória das contratações públicas celebradas pela UFAC, buscando uma fase interna da contratação mais eficiente e econômico.

Mas ainda existem caminhos para avançar, tais como o indicado pelo grupo de trabalho do estudo, em que se propõe analisar a viabilidade de substituição de itens da cesta de compras, dado limitações regionais, em uma licitação com as características da analisada. Indica-se, ainda, estudos futuros que avancem nos achados desta pesquisa, com foco em analisar os custos de uma intenção de contratação fracassada, este evento, como o observado na pesquisa, pode ser comum na preparação das contratações de outros órgãos públicos do Brasil, e que além de não atender as necessidades da entidade pode ter um custo operacional de grande monta.

REFERÊNCIAS

- ABRA, Thalita Rodrigues. A Função Social Dos Contratos À Luz De Seus Paradigmas Conflitantes: Justiça Distributiva X Eficiência Econômica. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, v. 13, n. 1, p. 205-246, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. 2018.
- AFONSO, Almerindo Janela; MENDES, Geovana Mendonça Lunardi. Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia: Perspectivas Críticas sobre a Nova Gestão Pública e a Pós-burocracia em Educação. **EPAA/AAPE**, v. 26, n. 127, p. 1-10, 2018.
- ALGARNI, Mohammed Ayedh. Contract Lifecycle Management: Processes and Benefits. In: **Innovative and Agile Contracting for Digital Transformation and Industry 4.0**. IGI Global, 2021. p. 62-85.
- ALVES, Paulo Roberto Feitosa *et al.* Fatores Críticos de Sucesso na Gestão da EAD: A Visão dos Professores Tutores e Coordenadores. In: **IX Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AdCont 2018**. 2018.
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de administração pública**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Senado Federal, 2017.
- ANTICONA, Piero. Digital Transformation of Standard Contracts into E-Contracting. **PM World Journal**, v. 5, n. 1, p. 40, 2020.
- AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, p. 82-100, 2020.
- BABBIE, Earl R. *The practice of social research*. Cengage learning, 2020.
- BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. 2018.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BETIOL, Luciana Stocco *et al.* **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV, 2012.
- BEDIN, Érika Pena; FONTES, Andréa Regina Martins; BRAATZ, Daniel. Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo. **RBGN: Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 22, n. 2, p. 232-249, 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 28 p.
- _____. Tribunal de Contas da União. **RCA - Riscos e Controles nas Aquisições**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>>. Acesso em 015 de janeiro de 2021.
- _____. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em 23 de jun. 2021.

- _____.Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. > Acesso em: 20 out. 2019.
- _____.**Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666cons.htm >. Acesso em 20 de outubro de 2020.
- _____.**Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 02 de abril de 2021
- _____.Constituição. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BROUCKER, Bruno; WIT, Kurt. New public management in higher education. In: **The Palgrave international handbook of higher education policy and governance**. Palgrave Macmillan, London, 2015. p. 57-75.
- BUSSLER, Nairana Radtke Caneppele *et al.* Responsabilidade social e a governança corporativa: perspectivas de gestão socioambiental nas organizações. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 4, n. 8, p. 91-108, 2017.
- CABRAL, Vitor Neves; CASTRO, Biancca Scarpeline. Análise da implementação da política de compras públicas sustentáveis: um estudo de caso. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 1, p. 49-67, 2020.
- CARDOSO, Gelson Barros. PEDRO FILHO, Flávio de São. Inovação em tecnologia da informação com base no *Business Process Management (BPM)*. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, V.13, nº 4, p. 70-92 TRI IV 2019. ISSN 1980-7031.
- CASADY, Carter B. et al. (Re) defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. **Public Management Review**, v. 22, n. 2, p. 161-183, 2020.
- CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.
- COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas: para além da economicidade. Brasília: Enap – Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2019.
- DEMO, P. Introdução à metodologia da ciência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DENHARDT, R.B.; CATLAW, T.J. **Teorias da Administração Pública**. (2 ed). São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Journal of Accounting, Management and Governance**, v. 17, n. 3, 2014.
- DISTERHEFT, Antje *et al.* Universidades sustentáveis - um estudo de fatores críticos de sucesso para abordagens participativas. **Journal of Cleaner Production**. v. 106, p. 11-21, 2015.
- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 65, 2017.
- RUNYA, X. U.; QIGUI, S. U. N.; WEI, S. I. The third wave of public administration: The new public governance. **Canadian Social Science**, v. 11, n. 7, p. 11-21, 2015.
- DI PIETRO. Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

- DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.
- EDEN, Colin; HUXHAM, Chris. Pesquisa-ação no estudo das organizações. **Handbook de Estudos Organizacionais. São Paulo: Atlas**, v. 2, p. 93-117, 2001.
- EVARISTO, Jorge Luiz de Souza *et al.* Escolas de governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro. 2019.
- FARIA, Messias Anain Almeida; OLIVEIRA, Ionara Lúcia de Melo Castro. Licitação Pública: Análise da Utilização da Modalidade Pregão na Forma Eletrônica–Pregão Eletrônico. **RENEFARA-Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia**, v. 9, n. 9, p. 349-366, 2017.
- FERLIE, E., MUSSELIN, C., G. ANDRESANI. ‘The steering of higher education systems - a public management perspective’, **Higher Education**, 56(3), 325–348, 2008.
- FERREIRA, Carlos Miguel; SERPA, Sandro. Rationalization and Bureaucracy: Ideal-Type Bureaucracy by Max Weber. **Humanities & Social Sciences Reviews**, v. 7, n. 2, p. 187-195, 2019.
- FILARDI, Fernando *et al.* (Im) Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 81-106, 2016.
- FIRMINO, Sandra I. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspetos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, 2018.
- FORNARI JÚNIOR, C. C. M. Aplicação da Ferramenta da Qualidade (Diagrama de Ishikawa) e do PDCA no Desenvolvimento de Pesquisa para a reutilização dos Resíduos Sólidos de Coco Verde. **INGEPRO–Inovação, gestão e produção**, v. 2, n. 9, p. 104-112, 2010.
- FORNASIER, de Oliveira; FRANKLINS, Sabine. Governance, rational choice and New Public Management (NPM): a general view (and some critics). **Revista Brasileira Estudos Políticos**, v. 119, p. 327, 2019.
- FURLAN, J.D. Modelagem de negócios. São Paulo: Makron Books, 1997.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.
- GIL, Antonio Carlos. Como classificar as pesquisas. **Como elaborar projetos de pesquisa**, v. 4, p. 44-45, 2002.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 3-Contratos e Atos Unilaterais**. Saraiva Educação SA, 2017.
- GODOI, Alexandre Franco; SILVA, Luciano Ferreira; CARDOSO, Onésimo Oliveira. Ensaio teórico sobre a burocracia em weber, o conflito de agência e a governança corporativa: Uma reflexão sobre a burocracia profissionalizante. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 7, n. 2, p. 426-449, 2017.
- GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. A gestão de contratos na Administração Pública. **Id on Line Revista de Psicologia**, v. 10, n. 29, p. 100-110, 2016.
- GRUENING, Gernod. ‘Origin and theoretical basis of new public management’, **International Public Management Journal**, 4, 1–25, 2001.
- GREK, Sotiria. Atores do conhecimento e a construção de novos cenários de governança: o caso da direção-geral de educação e cultura da Comissão Europeia. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 136, p. 707-726, 2016.

- GRIN, Eduardo José. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, mar./abr. 2014.
- GUERRA, Fabianny de Sales *et al.* Efeito da burocracia no custo de transação econômica na Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 13, n. 2, p. 71-91, 2020.
- HAIR, Joseph F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. Bookman editora, 2009.
- HORA, Henrique Rego Monteiro; COSTA, Helder Gomes. Tomada de Decisão No Masp: Uma Contribuição Para Decisões Utilizando a Matriz AHP. XXIX Encontro Nacional De Engenharia De Produção; A Engenharia de Produção e o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Tecnologia e Gestão. Salvador, BA, Brasil; 06 a 09 de outubro de 2009.
- HOLSTEIN, Juliana. O papel da liderança na gestão para os resultados. **Revista da FAE**, v. 20, n. 1, p. 138-150, 2017.
- HVITVED, Tom. A survey of formal languages for contracts. **Formal Languages and Analysis of Contract-Oriented Software**, p. 29-32, 2010.
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Governança Corporativa em empresas familiares, Saint Paul Editora, São Paulo, 2010.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 5ª ed., 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- IFAC – International Federation of Accountants. **The international Framework: good governance in the public sector**. New York: IFAC, 2014
- JACOBSEN, Alessandra de Linhares; AMANTE, Cláudio José; LIMA, Elaine Cristina. Fatores que afetam a gestão de contratos psicológicos na Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 9, n. 3, p. 315-344, 2016.
- OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José; SANTOS, Emanuel Araújo. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da administração pública segundo o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 6, n. 2, p. 500-519, 2016.
- KRALJIC, Peter. Purchasing must become supply management. **Harvard business review**, v. 61, n. 5, p. 109-117, 1983.
- KEPNER, Charles Higgins; TREGOE, Benjamin B. The new rational manager. 1981.
- KLUMB, Rosângela; HOFFMANN, Micheline Gaia. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, 2016.
- LAZZAROTTO, Maiara. Governança corporativa: uma exploração de informações. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 4, n. 7, 2015.
- LIMA FILHO, Saulo Silva; MARTINS, Gislene Daiana; PEIXE, Blênio Cezar Severo. Compras públicas para enfrentamento da Covid-19: uma análise sob a lente da teoria contingencial. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 18, n. 48, p. 40-55, 2021.
- LIMA FILHO, Saulo Silva; PEIXE, Blênio Cezar Severo. Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 43, p. 88-103, 2020.

- LIPPI, Maria Clara; VIVAS, Lethícia Mallet; FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra. Gestão de Sourcing em Operações de Serviço: Uma Revisão na Literatura. **Latin American Journal of Business Management**, v. 11, n. 1, 2020.
- LIU, Junxiao *et al.* Life cycle critical success factors for public-private partnership infrastructure projects. **Journal of Management in Engineering**, v. 31, n. 5, p. 04014073, 2015.
- MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. **Jus Navigandi, Teresina, ano**, v. 8, 2004.
- MCKAY, J.; MARSHALL, P. H. Driven by Two Masters, Serving Both: The Interplay of Problem Solving and Research in Information Systems Action Research. 2007.
- MARINHO, Rita de Cassia Pinto *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.
- MARÔCO, João. **Análise de equações estruturais: Fundamentos teóricos, software & aplicações**. ReportNumber, Lda, 2010.
- MARTINS, Vinicius Abilio; JUNIOR, Jair Jeremias; ENCISO, Luis Fernando. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **Revista de Governança Corporativa**, v. 5, n. 1, 2018.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. (7 ed). São Paulo: Atlas, 2018.
- MATIAS-PEREIRA, J. Manual de metodologia da pesquisa científica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATTOS, E.; TERRA, R. Conceitos Sobre Eficiência. In Boueri, R.; Rocha, F.; Rodopoulos, F. (Org). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. p.211 – 233. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.
- MCCANN, L. Transaction costs and environmental policy design. **Ecological Economics**, v. 88, p. 253-262, 2013.
- MCCONNELL-HENRY, Tracy *et al.* Researching with people you know: Issues in interviewing. **Contemporary Nurse**, v. 34, n. 1, p. 2-9, 2010.
- MEDEIROS, Maria do Carmo Araújo. **A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sob o modelo do principal-agente**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2014.
- MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968p.
- MICHELON, TATIANE; LIRA, Luiz Alberto Rocha; RAZUCK, Fernando Barcellos. Análise dos fatores críticos de gestão do sistema uab. **EmRede-Revista de Educação a Distância**, v. 3, n. 2, p. 213-226, 2016.
- MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena; SANTOS, Nalbia de Araújo; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Gestão de Riscos de Contratos da Terceirização no Setor Público. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 30, n. 2, p. 143-170, 2019.
- MÓNICO, Lisete *et al.* A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. **CIAIQ 2017**, v. 3, 2017.
- MORÉ, Rafael Pereira Ocampo *et al.* Fatores críticos de sucesso na gestão de contratos a luz da gestão do conhecimento: um estudo de caso IFSC/Brasil. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 8, n. 2, p. 63-73, 2019.

- MOLLER, Jorunn; SKEDSMO, Guri. Nova gestão pública na Noruega: o papel do contexto nacional na mediação da reforma educacional. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 779-800, 2015.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. Brasiliense, 2017.
- MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG – Campus Montes Claros**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.
- NEUENFELD, Débora Raquel *et al.* Custos De Transação Nas Compras Públicas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, p. 226-252, 2018.
- NOBREGA, Theresa Christine de Albuquerque; BRITO, Marina Falcão Lisboa. A Nova Lei de Licitações no Brasil/A Licitação Diante das Transições Legislativas. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 5, n. 2, p. 68-98, 2019.
- NUNES, André; VELAME, Ione dos Santos. Eficiência e economicidade no processo de compras públicas. **Revista Espacios** Vol. 37 (Nº 10) Año 2016, 2016.
- NUNES, Naiara Taise Sousa *et al.* A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica. 2020. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 71, n. 4p. 887-920
- OFEI-MENSAH, A.; BENNETT, J. Transaction costs of alternative greenhouse gas policies in the Australian transport energy sector. **Ecological Economics**, v.88, p. 214-221, 2013.
- OSBORNE, S. ‘The new public governance?’, **Public Management Review**, 8(3), 377–387, 2006.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. Planejamento estratégico e gestão por resultados: o caso do Ministério da Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 26, p. 981-1007, 2016.
- PEIXE, Blênio Cezar Severo; ROSA FILHO, Celso da; PASSOS, Gabriela de Abreu. Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 15, n. 36, p. 77-96, 2018.
- PIVETTA, Natália Pavanelo; DE CAMPOS, Simone Alves Pacheco; SCHERER, Flavia Luciane. A Influência do modelo weberiano de burocracia na escola clássica, escola de relações humanas e abordagem comportamental. **Revista de Administração IMED**, v. 8, n. 2, p. 90-117, 2018.
- POLLITT, C; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, USA, 2000.
- RAUEN, André Tortato. Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação. 2015.
- RAUEN, André Tortato. Compras públicas de inovações segundo o texto final do PL nº 4.253/2020. 2021.
- RUNYA, X. U.; QIGUI, S. U. N.; WEI, S. I. The third wave of public administration: The new public governance. **Canadian Social Science**, v. 11, n. 7, p. 11-21, 2015.
- SANTOS, Scheirla Teixeira; PEREIRA, Tábata Fernandes. Proposta de melhoria para os processos de compras públicas pelo lean office: uma pesquisa-ação. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 11, p. 87746-87765, 2020.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 85-106, 2017.

- SERRA, V. Figueroa. Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Santiago, jul. 2007.
- SCHUHMANN, Ralph; EICHHORN, Bert. From contract Management to contractual Management. **European Review of Contract Law**, v. 11, n. 1, p. 1-21, 2015.
- SHAKYA, Rajesh Kumar. **Good governance in public procurement: An evaluation of the role of an e-procurement system**. 2015. Tese de Doutorado. Capella University.
- SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015.
- SILVA, Josiane Couto; LEITE, Roana Toledo; OLIVEIRA, Murilo Alvarenga. Capacidades de Inovação e Indicadores Não Convencionais: um estudo exploratório. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 2, n. 2, p. 167-186, 2016.
- SILVA, Diogo Aparecido Lopes *et al.* Quality tools applied to Cleaner Production programs: a first approach toward a new methodology. **Journal of Cleaner Production**, v. 47, p. 174-187, 2013.
- SILVA, M. J. L. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. 84f.
- SOBREIRA, Karoline Rodrigues; RODRIGUES JÚNIOR, Manuel Salgueiro. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 1, p. 166-194, 2017.
- OLIVEIRA, Wanderson Fernandes Modesto de; LEONE, Rodrigo José Guerra; SOUZA, Lieda Amaral de. As variáveis para uma gestão de contratos eficiente: o caso de uma empresa pública federal. **Administração Pública e Gestão Social**, 2020.
- OSEI-KYEI, R; CHAN, A. P; AMEYAW, E. E. A fuzzy synthetic evaluation analysis of operational management critical success factors for public-private partnership infrastructure projects. **Benchmarking: An International Journal**, 2017.
- OSBORNE, S. P. The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon, UK: Routledge, 2010.
- ROCKART, JOHN F. Chief executives define their own data needs. **Harvard business review**, v. 57, n. 2, p. 81-92, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. Pesquisa acadêmica, pesquisa básica e pesquisa aplicada em duas comunidades científicas. **Termos de referência de pesquisa, não publicado, janeiro de**, 1979.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível**. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 7., Painel 33/097, Brasília, 2014.
- TEIXEIRA, Helio Janny *et al.* **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.
- TERRA, Antonio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, Mai - 2018.
- THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação São Paulo: Cortez Editora. 2005.
- THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

- WIESEL, Fredrika; MODELL, Sven. From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 2, p. 175-205, 2014.
- UFAC. Universidade Federal do Acre. Plano de desenvolvimento institucional 2020-2024. Coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento. Rio Branco-Acre, 2020.
- _____. UFAC em Números. Rio Branco. Coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento. Rio Branco-Acre, 2019.
- _____. Relatório de Gestão. Rio Branco. Coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento. Rio Branco-Acre, 2018.
- _____. Relatório de Gestão. Rio Branco. Coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento. Rio Branco-Acre, 2020.
- _____. Planejamento e Gestão Estratégica. Coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento. Rio Branco-Acre, 2014.
- _____. Regimento Geral da Universidade Federal do Acre. Rio Branco: Ufac, 2013.
- VIEGAS, Socorro de Fátima; CABRAL, Eugênia Rosa. Práticas de sustentabilidade em instituições de ensino superior: evidências de mudanças na gestão organizacional. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 8, n. 1, p. 236-259, 2015.
- VERBEETEN, Frank HM; SPEKLÉ, Roland F. Controle de gestão, cultura voltada para resultados e desempenho do setor público: evidências empíricas sobre a nova gestão pública. **Estudos de organização**, v. 36, n. 7, pág. 953-978, 2015.
- YAMAJI, Daniela Mayumi; VIEIRA, Saulo Fabiano Amâncio. Compras públicas em hospitais universitários: uma análise dos processos licitatórios de 2018. **Revista Eletrônica Científica do CRA-PR-RECC**, v. 7, n. 1, p. 47-63, 2020.
- ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: ensino e pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.

APÊNDICE (A) – LISTA DE NOVOS CONTRATOS FIRMADOS EM 2019 – UFAC

N.º/Ano	Fornecedor	Descrição	Início	Término	Valor Global
00007/2019	04.517.645/0001-57 - M.N. DE CASTRO	Contratação de empresa para prestação de serviços continuados, com mão de obra na função de motorista, para atender as necessidades da UFAC, campus rio branco.	28/01/2019	28/01/2022	R\$ 469287,4
00025/2019	03.506.307/0001-57 - TICKET SOLUCOES HDFGT S/A	Contratação de serviços de gerenciamento e controle de aquisição de combustível em postos credenciados em território nacional.	03/06/2019	03/06/2022	R\$ 590.200,00
00027/2019	08.247.960/0001-62 - REAL JG FACILITIES EIRELI	Contratação de serviços de limpeza e conservação e jardinagem em áreas internas e externas da UFAC - campus floresta em Cruzeiro do Sul.	02/08/2019	02/08/2022	R\$ 1.119.935,86
00029/2019	02.646.829/0001-91 - FUNDACAO DE APOIO E DESENVOLVIMENTO AO ENSINO, PESQUISA	Contratação da FUNDAPE com a finalidade de dar apoio ao projeto de pesquisa e inovação, intitulado Aperfeiçoamento em Práticas Hospitalares e Medicina Veterinária Preventiva.	21/08/2019	21/08/2023	R\$ 465.000,00
00030/2019	10.439.655/0001-14 - PEDRO REGINALDO DE ALBERNAZ FARIA E FAGUNDES LTDA	Contratação de empresa para prestação de serviços de instrutor para acompanhamento de aluno PCD (pessoas com deficiência) do colégio de aplicação UFAC/Rio Branco.	02/09/2019	02/09/2022	R\$ 20.199,96
00031/2019	08.247.960/0001-62 - REAL JG FACILITIES EIRELI	Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza e conservação no município de rio branco na UFAC.	09/09/2019	09/09/2022	R\$ 6.090.101,92
00032/2019	18.747.445/0001-03 - J. A. M. DE L MELLO EIRELI	Contratação de empresa para prestação de serviço para a construção do galpão patrimonial da UFAC.	20/09/2019	20/04/2021	R\$ 1.342.547,00
00033/2019	02.646.829/0001-91 - FUNDACAO DE APOIO E DESENVOLVIMENTO AO ENSINO, PESQUISA	Contratação de serviços de apoio na gestão administrativa e financeira necessária a execução do projeto de desenvolvimento institucional "apoio às ações de cursos de programas de formação educacional com a internacionalização da UFAC.	01/10/2019	01/12/2021	R\$ 300.000,00
00035/2019	15.150.504/0001-65 - LDS SERVICOS DE LIMPEZA LTDA	Contratação fornecedor para prestação de serviços terceirizados nas funções de auxiliar de escritório e copeiro para atender as demandas da UFAC.	04/10/2019	04/10/2022	R\$ 342.248,16
00036/2019	05.192.061/0001-11 - AMAZON DOCUMENTOS E TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA	Contratação de serviços de digitalização de documentos de assentamento funcional no que tange o acervo físico da UFAC.	18/10/2019	18/12/2021	R\$ 156.914,04

00037/2019	01.878.439/0001-84 - EXECUTIVA SERVICOS COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO EIRELI	Contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos painéis de LED, da UFAC.	18/10/2019	18/10/2020	R\$ 120.690,00
00038/2019	05.608.779/0001-46 - TEC NEWS EIRELI	Prestação de serviços de limpeza e conservação predial nas áreas internas e externas dos núcleos da UFAC localizados no Alto Acre.	16/10/2019	16/10/2022	R\$ 897.976,21
00040/2019	07.674.744/0001-30 - TEKIS TECNOLOGIAS AVANÇADAS LTDA	Contratação de permissão de uso, não exclusiva, intransferível e onerosa dos sistemas da versão standar, plataforma Stela Experta, para atender as demandas da PROPEG/UFAC.	08/11/2019	08/11/2021	R\$ 47.392,00
00041/2019	00.482.840/0001-38 - LIDERANCA LIMPEZA E CONSERVACAO LTDA	Contratação de serviços de manuseio, carga e descarga de bens móveis duráveis ou de consumo (estiva) para atender as demandas da UFAC	25/11/2019	25/11/2021	R\$ 295.191,00
00042/2019	21.633.171/0001-28 - REFORMAR ELEVADORES LTDA	Contratação de serviço de manutenção preventiva e corretiva dos elevadores da UFAC.	04/12/2019	04/12/2021	R\$ 89.000,00
00043/2019	00.188.788/0001-01 - SYSTEMA 2/90 COMUNICACAO VISUAL LTDA - ME	Contratação de serviços de confecção, montagem e instalação de sistema modular de sinalização visual, bem como de logomarca e letreiros tipo caixa e piso tátil, totens de acessibilidade, para atender as demandas da UFAC.	11/12/2019	11/12/2020	R\$ 64.900,00
00044/2019	23.156.999/0001-68 - OWNERGY SOLUCOES E INSTALACOES ECO EFICIENTES LTDA	Contratação integrada de pessoa jurídica especializa na tecnologia de produção de energia sustentável, para elaboração dos projetos básicos executivo, destinados a atender na modalidade adesão à ARP nº 64/2019 do RDC 03/2018 do instituto federal de educação ciência e tecnologia do sul de minas gerais, - IFSUL.	27/12/2019	08/01/2022	R\$ 2.243.773,20

APÊNDICE (B) – FICHA DE ACOMPANHAMENTO INDIVIDUAL DAS ETAPAS DO PROCESSO

Mapeamento individual das etapas do processo					
Etapa: Documento de Formalização da Demanda	Sector/Agente responsável pela tarefa: DAE / Diretor de Apoio Estudantil	Descrição da atividade	Data da operação: 17/08/2021		
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Abre o processo de formalização da demanda via SEI. ✓ Preenche o Documento de Formalização da demanda contendo a previsão da contratação no plano anual de contratações, motivação para a contratação e alinhamento ao plano planejamento estratégico da instituição. ✓ Tramita o processo para Pró-Reitoria de Administração. 	Dias gastos até a finalização da tarefa <table border="1" style="float: right;"> <tr><td style="width: 50px;"></td><td style="text-align: center;">2</td></tr> </table>		2
				2	
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa <table border="1" style="float: right;"> <tr><td style="width: 50px;"></td><td style="text-align: center;">1</td></tr> </table>		1
	1				
Observações adicionais O solicitante faz constar a identificação da demanda alinhada com os objetivos estratégicos da instituição, previsão no plano anual de contratações, justificativa para a contratação, quantidade do serviço/produto e previsão de início.					
Etapa: Designação de Equipe de Planejamento da Contratação	Sector/Agente responsável pela tarefa: PRAD / Pró-Reitor de Administração	Descrição da atividade	Data da operação: 19/08/2021		
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lavra portaria de nomeação da equipe de planejamento da contratação. ✓ Anexa ao processo: Portaria n. 3683/2019 – UFAC, (Dispõe sobre competência para designação de Equipe de Planejamento de Contratação); Instrução Normativa n. 05/2017 – Ministério do Planejamento, (Dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação); Instrução Normativa n. 40/2020 – Ministério da Economia, (Dispõe sobre elaboração dos ETP); Instrução Normativa n. 49/2020 – Ministério da Economia, (Altera a IN 5/2017, que dispõe sobre regras e diretrizes de contratações); Instrução Normativa n. 73/2020 – Ministério da Economia, (Dispõe sobre pesquisa de preços para aquisição de bens e serviços). ✓ Despacha à Equipe de Planejamento da Contratação com a solicitação de elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Gerenciamento de Riscos (GR) ✓ Despacha à Equipe de Planejamento da contratação com instrução para a elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB). ✓ Anexa ao processo das: Instrução Normativa n. 01/2019, (Dispõe sobre plano anual de contratações). Orientações para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR). ✓ Fornece orientações sobre o acesso ao Sistema SIASG e Sistema ETP Digital. 	Dias gastos até a finalização da tarefa <table border="1" style="float: right;"> <tr><td style="width: 50px;"></td><td style="text-align: center;"><1</td></tr> </table>		<1
				<1	
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa <table border="1" style="float: right;"> <tr><td style="width: 50px;"></td><td style="text-align: center;">1</td></tr> </table>		1
	1				
Observações adicionais Procedimento padronizado, realizado para todos os processos de solicitação de contratação. Nesta etapa leva-se em consideração a pouca ou nenhuma experiência da equipe de contratação, há a necessidade da instrução dos procedimentos a serem adotados quanto a elaboração dos documentos subsequentes.					
Etapa: Elaboração do	Sector/Agente responsável pela tarefa: DAE /	Descrição da atividade	Data da operação: 06/10/2021		
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identifica a viabilidade técnica da contratação. ✓ Identifica o impacto ambiental. ✓ Levantamentos de preços. ✓ Declara a viabilidade ou inviabilidade da contratação. 	Dias gastos até a finalização da tarefa <table border="1" style="float: right;"> <tr><td style="width: 50px;"></td><td style="text-align: center;">49</td></tr> </table>		49
				49	
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa <table border="1" style="float: right;"> <tr><td style="width: 50px;"></td><td style="text-align: center;">3</td></tr> </table>		3
	3				
Observações adicionais					

			A equipe relata dificuldades de compreensão da atividade, indica falta de conhecimento do procedimento a ser realizado. Apenas um integrante da equipe possuía alguma experiência na tarefa.	
Etapa: Gerenciamento de Risco (GR)	Sector/Agente responsável pela tarefa: DAE / Equipe de Planejamento da Contratação	Descrição da atividade	Data da operação: 06/10/2021	
		<ul style="list-style-type: none"> ✓Identifica principais riscos. ✓Defini impacto dos riscos. ✓Defini ações para tratamento do risco. ✓Defini ações preventivas. 	Dias gastos até a finalização da tarefa	49
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	3
			Observações adicionais	A equipe relata dificuldades de compreensão da atividade, indica falta de conhecimento do procedimento a ser realizado. Nenhum integrante da equipe tem experiência em gerenciamento de riscos.
Etapa: Aferição de adequação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Gerenciamento de Riscos (GR)	Sector/Agente responsável pela tarefa: PRAD / Pró-Reitor de Administração	Descrição da atividade	Data da operação: 06/10/2021	
		<ul style="list-style-type: none"> ✓Identifica conformidades com as Instruções Normativas SEGES/MP nº 05/2017, SGD/ME n. 40/2020 e SGD/ME n. 49/2020 ✓Indica a elaboração do Termo de Referência (TR) a partir do ETP e GR. ✓Indica o modelo de minuta a ser seguido (minuta padronizada da Advocacia-Geral da União). ✓Concede prazo de 10 dias para a elaboração do Termo de Referência (TR). 	Dias gastos até a finalização da tarefa	<1
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	1
			Observações adicionais	A tramitação tem função apenas de identificar erros. Caso encontrado alguma incorreção, retorna-se o processo para a Equipe de Planejamento proceder com as adequações. Considera-se neste ponto a inexperiência dos integrantes da equipe.
Etapa: Elaboração do Termo de Referência (TR)	Sector/Agente responsável pela tarefa: DAE / Equipe de Planejamento da Contratação	Descrição da atividade	Data da operação: 13/10/2021	
		<ul style="list-style-type: none"> ✓Indica a especificação do objeto a ser contratado. ✓Justifica contratação. ✓Especifica condições de execução, tais como métodos, prazos e garantias. ✓Especifica obrigações das partes envolvidas ✓Especifica condições de pagamento, vigência e sanções contratuais. ✓Elabora orçamento detalhado com preço unitário e valor global. 	Dias gastos até a finalização da tarefa	7
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	3
		Observações adicionais		

			A Elaboração do Termo de Referência (TR) seguiu a redação e a forma do contrato anterior, restando à equipe de Planejamento da contratação a tarefa de realizar algumas modificações de datas, quantidades e valores.	
Etapa: Aferição de Adequação do Termo de Referência (TR)	Sector/Agente responsável pela tarefa: PRAD / Pró-Reitor de Administração	Descrição da atividade	Data da operação: 15/10/2021	
		<p>✓Identifica a conformidade do Termo de Referência com o que preceitua a Instrução Normativa n. 05/2017, em seu Anexo V. (Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional).</p>	Dias gastos até a finalização da tarefa	2
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	1
			Observações adicionais	
		O Termo de Referência (TR) retorna para a Pró-Reitoria de Administração para aferição de correção. Leva-se em consideração a pouca experiência da Equipe de Planejamento da Contratação.		
Etapa: Cotação de preços	Sector/Agente responsável pela tarefa: DMAP / Diretor de Material e Patrimônio	Descrição da atividade	Data da operação: 12/11/2021	
		<p>✓Realiza de Cotação de Preços conforme Instrução Normativa n. 73/2020 (dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional).</p>	Dias gastos até a finalização da tarefa	28
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	1
			Observações adicionais	
		A metodologia utilizada para a coleta de preços segue a seguinte sequência: iniciar a pesquisa prioritariamente no Painel de Preços do Governo Federal; pesquisas em aquisições e contratações similares de outros entes públicos; pesquisa em mídia especializada; em último caso, pesquisa direta com fornecedores.		
Etapa: Identificação de Disponibilidade Orçamentária	Sector/Agente responsável pela tarefa: PROPLAN / Ordenador de Despesas	Descrição da atividade	Data da operação: 17/11/2021	
		<p>✓Identifica disponibilidade orçamentária.</p>	Dias gastos até a finalização da tarefa	5
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	1
			Observações adicionais	
		Identificou-se fonte de recursos e códigos de aplicação.		
Et	S e t	Descrição da atividade	Data da operação: 11/01/2022	

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analisa os documentos elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação. ✓ Busca-se modelar a minuta do contrato quanto aos riscos durante a execução contratual. 	Dias gastos até a finalização da tarefa	55
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	2
			Observações adicionais	
			<p>Identificou-se a ausência do Mapa de Riscos referente a fase de gestão contratual. Foi encaminhada, pela Equipe de Planejamento da Contratação, apenas a gestão de riscos da fase de planejamento da contratação. Retornou-se o processo para a Equipe proceder com a elaboração do mapa de riscos referente a gestão do contrato. Os preços anexados por itens eram superiores a referência nacional. Havia falta de informações sobre o aluguel do imóvel onde o serviço seria entregue. Decidiu-se pela desistência da contratação e optou-se pela renovação da contratação anterior.</p>	
Etapa: Aprovação do Termo de	Sector responsável pela tarefa: Reitoria	Descrição da atividade	Data da operação:	
		Etapa não realizada, dado a desistência de prosseguimento da intenção de contratação.	Dias gastos até a finalização da tarefa	
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	
			Observações adicionais	
		Não houve		
Etapa: Elaboração do Edital de Licitação	Sector responsável pela tarefa: Comissão Permanente de Licitação (CPL).	Descrição da atividade	Data da operação:	
		Etapa não realizada, dado a desistência de prosseguimento da intenção de contratação.	Dias gastos até a finalização da tarefa	
			Quantidade de servidores empenhados na tarefa	
			Observações adicionais	
		Não houve		

APÊNDICE (C) – ATA DA REUNIÃO SOBRE A PESQUISA DE PREÇOS

ATA N. 1 – PESQUISA DE PREÇOS

Aos três dias do mês de janeiro de 2022, às 8:30, foi realizada uma reunião presencial com a Diretoria de Material e Patrimônio, responsáveis pelo levantamento de preços das compras públicas realizadas pela UFAC. A reunião foi coordenada por Jardison de Oliveira Araújo (aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública-MPA/UNB). **Estiveram presentes na reunião agentes que ocupam os cargos:** Diretor de Material e Patrimônio; Técnico em Contabilidade; Assistente em Administração e Jardison de Oliveira Araújo (MPA/UnB). **Assuntos tratados:** Levantamento de preços da contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra para preparo e distribuição de refeições no Restaurante Universitário do Campus de Cruzeiro do Sul, processo (23107.015318/2021-35). Jardison (MPA/UNB) abriu a reunião solicitando que os participantes se pronunciassem quanto aos procedimentos e problemas identificados nos levantamentos de preços do contrato em questão. Diretor de Material e Patrimônio relata que o problema de demora no levantamento de preços não é exclusivo do processo analisado, sendo um problema recorrente em outros processos que envolvem gêneros alimentícios. Relata que o problema acontece devido a variação quase que diária do preço dos gêneros alimentícios, sendo este uma característica do mercado geral que é agravada em nossa região em função dos custos de transporte da região amazônica. Técnico em Contabilidade comenta que o custo de transporte, em alguns casos, chega a impedir determinadas compras. Diretor de Material e Patrimônio comenta que as empresas solicitadas para apresentação de preços não conseguiram apresentar uma tabela de preços, situação em que era cotado os preços em uma semana, quinze dias depois tinha que cotar novamente em função do preço já está defasado. Jardison (MPA/UNB) pergunta se o problema poderia ser um problema causado pela sazonalidade. Diretor de Material e Patrimônio diz que não apenas a sazonalidade, mas também um aumento e uma variação generalizada, por exemplo a carne e os grãos. Dá exemplo do pacote de arroz que chegou a custar entre 26 e 27 reais. Jardison (MPA/UNB) pergunta sobre a metodologia utilizada para a coleta dos preços do contrato de Cruzeiro do Sul. Diretor de Material e Patrimônio fala da particularidade da cotação não poder ser feita na capital, dado aos preços serem bem diferentes entre as duas cidades, situação em que os fornecedores cotados teriam que ser de Cruzeiro do Sul. Relata que foi feita uma primeira tentativa de cotação e obteve-se a recusa das empresas alegando que não iriam cotar porque não teriam preços fixos de gêneros

alimentícios, em função da variação exorbitante dos preços naquela região. Foi solicitado mesmo assim a cotação, mais o preço praticado correspondia de cinquenta à sessenta por cento do registrado dos preços praticados no Painel de Preços e outros bancos de preços, sendo totalmente impraticável. Técnico em Contabilidade fala que o tempo que o processo passou parado naquela fase deve-se a esta situação, ressalta que assim como este processo há outros que tem como objeto gêneros alimentícios estão tendo a mesma dificuldade. Jardison (MPA/UNB) pergunta se é possível ver algum ponto de melhoria, na perspectiva da governança da universidade. Diretor de Material e Patrimônio diz que infelizmente não temos nada que seja pontual, ainda mais para nós que estamos no Norte, o custo amazônico incide negativamente para nós, esta é uma limitação regional que enfrentamos. O diretor conclui dizendo que a grande maioria das nossas licitações deram fracassadas por conta de preços. Jardison (MPA/UNB) reforça que esta é uma limitação da nossa região, não adiantando fugir dessa situação porque estaria fugindo da legalidade. Diretor de Material e Patrimônio relata que os estados do Amapá e Roraima tiveram situação bem similares à nossa, na verdade até piores por conta de preços. No nosso caso, algumas empresas não conseguiram praticar os preços que foram licitados em outros contratos e solicitaram cancelamento. Assistente em Administração não fez nenhuma fala na reunião. Não restando nenhuma outra questão a ser tratada sobre a fase da coleta de preços no contrato em questão, às 08:37 eu, Jardison de Oliveira Araújo dei por encerrada a reunião e lavrei a presente ata.

JARDISON DE OLIVEIRA ARAÚJO
Aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA/UNB
Matrícula: 20/0079450

APÊNDICE (D) – ATA DA REUNIÃO SOBRE A EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

ATA N. 2 – Equipe de Planejamento da Contratação

Aos seis dias do mês de janeiro de 2022, às 8:55, foi realizada uma reunião presencial com a Equipe de Planejamento de Contratação, responsável pela preparação da contratação de prestação de serviços de mão-de-obra para preparo e distribuição de refeições no restaurante universitário da Universidade Federal do Acre (UFAC), Processo SEI nº 23107.015318/2021-35. A reunião foi coordenada por Jardison de Oliveira Araújo (aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública-MPA/UNB). **Estiveram presentes na reunião os agentes que compuseram a Equipe de Planejamento da contratação:** Agente Requisitante; Integrante Requisitante; por telechamada, Integrante Administrativo e Jardison de Oliveira Araújo (MPA/UnB). **Assuntos tratados:** Preparação da Equipe de Planejamento da Contratação; elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Gerenciamento de Riscos (GR); problemas identificados e propostas de melhorias. Jardison (MPA/UnB) abriu a reunião solicitando aos participantes que relatassem suas percepções a partir dos documentos elaborados na fase interna da contratação, tais como ETP, GR. Agente Requisitante relatou que a elaboração de documentos típicos de contratos não é uma atividade que ela tenha afinidade, afirma que as especificações técnicas dos itens da compra foram elaboradas juntamente com os nutricionistas, mas a parte administrativa e de interpretação de normativas que regulam esta fase foi onde se deu as maiores dificuldades. Fala ainda de ter participado de um curso disponibilizado pela universidade, mas não era especificamente sobre a fase interna da contratação, relata que a maior dificuldade de todo o processo está na falta de capacitação. Relata que os documentos são elaborados sempre a partir de outros já existentes, sendo adaptados à realidade apresentada, e que é até juntado no começo do processo as instruções normativas, links de “tira-dúvidas” para auxiliar a Equipe de Planejamento na elaboração dos documentos, mas mesmo assim é muito difícil pegar tudo de uma vez. Integrante Requisitante fala que é nutricionista e nunca participou de cursos específicos de contratos, e encontra dificuldades de se debruçar sobre a legislação para compreender a elaboração destes documentos. Relata ainda a dificuldade de administrar a grande demanda das atividades inerentes ao seu cargo com as de gerenciamento do processo de contratação. Jardison (MPA/UNB) fala da possibilidade de criação de um setor de planejamento de contratações fixa e ligada à Coordenadoria de Contratos e Convênios,

que teria a possibilidade de reunir atores com experiência em preparação da contratação e agentes técnicos vindos do setor solicitante. Agente Requisitante fala que este seria o cenário ideal e que evitaria diversos problemas, tais como as dúvidas que a Equipe teve e demorou para serem esclarecidas. Fala também que sabe da falta de pessoal que a Pró-Reitoria de Administração enfrenta, e que esta solução demandaria mais funcionários, sendo eles servidores administrativos com experiência nas normativas e servidores técnicos da área que está solicitando a contratação. Jardison (MPA/UNB) aborda os problemas na elaboração do ETP e GR. Agente Requisitante fala que é muito difícil elaborar um ETP, tem que conter todas as especificidades dos produtos, porque posteriormente quando o contrato for celebrado com a empresa ganhadora o fiscal de contratos vai se guiar a partir do que consta no Estudo, havendo alguma inconsistente entre a entrega e o contratado o fiscal de contratos vai notificar a empresa, o que pode gerar até multas. Fala que isto gera grande apreensão na hora de elaborar as características dos itens no ETP, quanto ao GR a maior dificuldade é ter que aprender do zero como se faz. Integrante Administrativo fala que quando os documentos são elaborados são mandados para a Pró-Reitoria de Administração para serem corrigidos, pra ver se tem algum erro, e sempre volta com alguma solicitação de correção, nunca seguem de primeira. Fala que isso toma muito tempo no processo, mas não tem muito o que fazer, sempre há dúvidas de como elaborar os documentos. Jardison (MPA/UNB) fala que isso é algo muito perigoso, pode acontecer de alguma incorreção passar e incorrer em vício de legalidade. Agente Requisitante relata que já aconteceram casos muito graves quanto a isto. Integrante Administrativo relata que tem alguma experiência em contratações, mas obtida principalmente através da vivência, até agora participou de um ou outro treinamento, mas nunca de como elaborar um ETP ou GR. Não restando nenhuma outra questão a ser tratada sobre a Preparação da Equipe de Planejamento da Contratação, elaboração do ETP e GR, às 09:05 eu, Jardison de Oliveira Araújo dei por encerrada a reunião e lavrei a presente ata.

JARDISON DE OLIVEIRA ARAÚJO
Aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA/UNB
Matrícula: 20/0079450

APÊNDICE (E) – ATA DA REUNIÃO SOBRE A ELABORAÇÃO DA MINUTA

ATA N. 3 –Elaboração da Minuta

Aos onze dias do mês de janeiro de 2022, às 11:35, foi realizada uma reunião presencial com a Diretoria de Contratos e Convênios, responsável pela elaboração da minuta de contrato de prestação de serviços de mão-de-obra para preparo e distribuição de refeições no restaurante universitário da Universidade Federal do Acre (UFAC), Processo SEI nº 23107.015318/2021-35. A reunião foi coordenada por Jardison de Oliveira Araújo (aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública-MPA/UNB). **Estiveram presentes na reunião os agentes ocupantes dos cargos:** Diretora de Contratos e Convênio/DCC, Assistente em Administração e Jardison de Oliveira Araújo (MPA/UnB). **Assuntos tratados:** Procedimentos adotados para a elaboração da minuta da contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra para preparo e distribuição de refeições no Restaurante Universitário do Campus de Cruzeiro do Sul, processo (23107.015318/2021-35). Jardison (MPA/UNB) abriu a reunião solicitando que os participantes se pronunciassem quanto aos procedimentos e possíveis problemas identificados nesta etapa do processo. Diretora de Contratos e Convênios inicia sua fala comentando sobre a preocupação que os contratos estão lhe causando, dado a falta de pessoal qualificado para a elaboração dos documentos. Sobre o contrato em questão, afirma que já o considera fracassado, uma vez que o contrato tem muitos erros, tanto no ETP como na GR, e que não há tempo para a correção destes erros antes do início das aulas. Informa que os prejuízos só não serão maiores porque existe a possibilidade de renovar a contratação com a empresa que hoje presta o serviço, indica que esta será a solução, e que na data de hoje está finalizando a tentativa da nova contratação e iniciando o processo de renovação do antigo. Jardison (MPA/UNB) questionou os motivos de se fazer uma nova licitação, haja vista a possibilidade de renovação. Diretora de Contratos e Convênios menciona a intenção de se obter um contrato mais econômico. Aponta o efeito contrário que se observou, fala que o que aconteceu foi o inverso do que se esperava, e nem mesmo as empresas queriam apresentar suas cotações dado as variações constantes dos valores dos produtos em nossa região. Assistente em Administração fala que parte destes problemas não teriam acontecido se os profissionais envolvidos na elaboração dos documentos fossem experientes. Comenta da importância de se ter pessoas que tenham expertises em processos de contratação, principalmente no ETP e GR. Critica a forma como é composta a Equipe de Planejamento

da Contratação, fala que não basta seguir o que a instrução normativa diz, os agentes tem que ter experiência também, segundo Adriano isso evitaria muitos problemas e economizaria muito tempo. Diretora de Contratos e Convênios fala sobre a necessidade de, a cada documento elaborado pela Equipe, enviar o processo para a Pró-Reitoria de Administração para que seja feita a correção, indica que sempre há correções a serem feitas, e que isso ocupa um tempo valioso no processo. Jardison (MPA/UNB) fala sobre os prejuízos que uma contratação fracassada na fase interna pode acarretar. Diretora de Contratos e Convênios fala que é conhecimento de todos estes prejuízos, e que infelizmente isso já aconteceu com vários outros processos, mas infelizmente, enquanto não tivermos uma equipe qualificada e experiente, isso vai continuar acontecendo. Assistente em Administração indica que o problema da demora nessa etapa é um reflexo de outros problemas acumulados que se deram no decorrer da preparação do processo. Fala ainda que se o processo chegasse sem nenhum erro naquela diretoria, ele seguiria para a aprovação da minuta muito rápido. Jardison (MPA/UNB) pergunta aos presentes na reunião se teriam alguma indicação de melhoria para aquela etapa. Diretora de Contratos e Convênios fala que aquela etapa é muito simples, apenas reúne os dados levantados até ali e elabora-se a minuta, indica que o problema está na elaboração das documentações iniciais. Reconhece a dificuldade que a Equipe de Planejamento tem em elaborar o ETP, GR e TR, dado a pouca ou nenhuma experiência daqueles agentes. Indica a importância do treinamento destes agentes, fala ainda que se os integrantes da Equipe fossem treinados e se a universidade tivesse um manual de elaboração de contratos não seria necessário ficar corrigindo toda documentação elaborada pela Equipe. Não restando nenhuma outra questão a ser tratada sobre a fase da elaboração da minuta do contrato em questão, às 12:00 eu, Jardison de Oliveira Araújo dei por encerrada a reunião e lavrei a presente ata.

JARDISON DE OLIVEIRA ARAÚJO
Aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA/UNB
Matrícula: 20/0079450

APÊNDICE (F) – ATA DA REUNIÃO SOBRE O LEVANTAMENTO DE SOLUÇÕES PARA OS GARGALOS

ATA N. 4 – Levantamento de Soluções para os Gargalos

Ao decimo primeiro dia do mês de fevereiro de 2022, às 11:10, foi realizada uma reunião presencial nas dependências da Pró-Reitoria de Administração com a Diretoria de Material e Patrimônio (DMAP), a Diretoria de Contratos e Convênios (DCC), e a Equipe de Planejamento da Contratação e Pró-Reitoria de Administração (PRAD). Responsáveis pelas etapas do processo que foram identificadas como gargalo na preparação da contratação. A reunião foi coordenada por Jardison de Oliveira Araújo (aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública-MPA/UNB). **Estiveram presentes na reunião:** DMAP - Diretor, Técnico em Contabilidade; Equipe de Planejamento da Contratação – Agente Requisitante da Contratação, Integrante Requisitante; DCC – Diretora, Assistente em Administração e PRAD Pró-Reitor de Administração. **Assuntos tratados:** Apresentação e construção conjunta do plano de intervenção, objetivando solucionar os gargalos identificados, à luz dos fatores críticos de sucesso teóricos, na etapa interna da contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra para preparo e distribuição de refeições no Restaurante Universitário do Campus de Cruzeiro do Sul, processo (23107.015318/2021-35). Jardison (MPA/UNB) abriu a reunião apresentando um balanço do estudo que estava sendo desenvolvido, bem como os achados resultantes do mapeamento do processo em questão, informou a importância daquela reunião para a construção de soluções face aos gargalos identificados. A apresentação contou com o auxílio de uma tela interativa de conferências, onde os participantes tinham a possibilidade de interagir com o que estava sendo apresentado. Jardison (MPA/UNB) apresentou as propostas iniciais do plano de intervenção e solicitou que os participantes da reunião incluíssem, retirassem ou modificassem itens conforme suas expectativas para as soluções dos problemas apresentados. PRAD – Pró-Reitor parabenizou a iniciativa do trabalho, informando que a universidade há muito tempo necessitava de alguma iniciativa para solução de alguns dos problemas apresentados, relatou ainda que os gargalos indicados no estudo já eram de conhecimento de todo, mas ninguém tomava a iniciativa de buscar alguma medida para solucioná-los. Falou ainda que não é apenas na fase interna das contratações da universidade que existem problemas graves, mas é desta fase que advém quase todas as inconsistências das contratações, seja por falta de experiência e treinamento do pessoal, seja por escolha de itens de compras que são difíceis de licitar, considerando nossas

características regionais. PRAD – Pró-Reitor modificou o plano de intervenção, adicionando mais itens voltados para o treinamento do pessoal empenhado nas contratações. Agente Requisitante da Contratação também parabenizou a iniciativa e falou da importância daquela proposta para evitar problemas futuros nas contratações, como estes que acabaram de acontecer no contrato em questão. Indicou a importância do item que prevê a criação de um setor específico para planejamento das contratações, afirma que, caso este setor já existisse, a Equipe de Planejamento da Contratação não teria passado por tantas dificuldades, além das dúvidas que não foram respondidas sobre os documentos e que não se encontrava quem as respondesse. DCC falou, também, da importância da criação do setor, fez alterações no item que prevê a elaboração do manual próprio dos procedimentos requeridos na fase interna da contratação, informou que os agentes de sua Diretoria têm capacidade de elaborar o instrumento, mas considera recomendável a contratação de empresa ou pessoa técnica para elaboração. Indicou, ainda, a instituição de uma equipe de trabalho multiprofissional para a confecção do manual. DMAP falou do pouco contingente de pessoal, não só em sua diretoria, mas em toda a PRAD, indicou que isso pode ser um problema para a implementação das medidas. Apresentou como solução a contratação de agentes terceirizados para suprir as lacunas de pessoal, considerando a atual inexistência de concurso público para provimento de cargos efetivos. Alterou o item que corresponde a sua pasta, reforçando a importância de agentes específicos para a fase de coleta de preços. DCC reforça o item que prevê a interação da Equipe de Planejamento da Contratação com o seu setor, fala que uma conversa prévia pode evitar a ocorrência de muitos problemas futuros. DMAP e Agente Requisitante da contratação da Contratação concordaram com o que foi proposto e colocaram-se a disposição para auxiliar nas ações que estiverem dentro de suas competências. Não restando nenhuma outra questão a ser tratada sobre a construção conjunta do plano de ação em questão, às 12:05 eu, Jardison de Oliveira Araújo, dei por encerrada a reunião e lavrei a presente ata.

JARDISON DE OLIVEIRA ARAÚJO
Aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA/UNB
Matrícula: 20/0079450

APÊNDICE (G) – PLANO DE INTERVENÇÃO

PLANO DE INTERVENÇÃO NA GOVERNANÇA DA FASE INTERNA DAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS DA UFAC

A) DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Nos contratos de prestação de serviços que a Universidade Federal do Acre UFAC celebra com as instituições privadas a fim de possibilitar a disponibilização de seus serviços à sociedade, uma análise preliminar realizada pelo diagnóstico organizacional na instituição mostra que há gargalos nas etapas da fase interna da contratação, entre eles, a falta de treinamento da equipe responsável pela contratação, a inexistência de planejamento eficiente dos planos de contratação anual e a falta de eficiência e economicidade de todo o processo de contratação, conforme já identificado e apresentado nos relatórios do TCU (Acórdãos 1093/2018 e 630/2019).

Em levantamento realizado na instituição, quando há solicitação de contratação de determinado produto ou serviço no âmbito da Universidade, esta demanda tramita por diversos setores até que se atinja a etapa externa da contratação. Infere-se que é na etapa interna onde ocorre as maiores disfunções do processo (NEUENFELD *et al.*, 2018). Para a proposta, as disfunções são tratadas como gargalos que afetam questões de aderência a princípios de legalidade, além do desempenho econômico da instituição, tornando o processo de contratação pouco eficiente e economicamente caro, situação que tem o potencial de impedir o atingimento dos objetivos estratégicos da instituição.

Considerando que, segundo Verbeeten e Speklé (2015), a boa gestão de contratos administrativos é fator crítico para o sucesso dos objetivos estratégicos de uma instituição e que, para Azevedo e Anastasia (2020), a governança está atrelada à capacidade de criação de mecanismos institucionais eficientes e legítimos de articulação dos indivíduos operadores do serviço público para elaboração de políticas, o presente Plano de Intervenção empenha-se em propor medidas de reestruturação da fase interna das contratações, solucionando problemas de celeridade, de eficiência e de disfunções burocráticas.

Desta forma, à luz dos fatores críticos de sucesso da governança da fase interna dos contratos administrativos celebrados pela UFAC, e com base nos resultados da dissertação, o Plano de Intervenção busca, através do diagnóstico organizacional, propor soluções para problemas de gestão organizacionais da fase interna das contratações a partir dos achados identificados pela

literatura e, propor medidas que visem solucionar os problemas de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade envolvidos nesta fase das contratações.

B) CONTEXTO E JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA

Os contratos celebrados pela UFAC seguem uma rotina pouco definida, com a tramitação de documentos por diversos setores da Universidade, sendo eles: a) Unidade solicitante da contratação; b) Pró-Reitoria de Administração; c) Equipe de Planejamento da Contratação; d) Diretoria de Material e Patrimônio; e) Pró-Reitoria de Planejamento; f) Reitoria; g) Comissão Permanente de Licitação; e h) Procuradoria Jurídica. Esta sequência de tramitação da documentação exigida no processo de contratações públicas segue a opção de governança interna da instituição, que foi construída ao longo dos anos pela percepção de seus dirigentes como sendo a que melhor atende as características da UFAC, dada a distribuição de suas unidades responsáveis pela operacionalização dos contratos. Ademais, é importante indicar que, o setor de contratação da universidade é de pequeno porte, comportando poucos servidores por setor, característica que pode sobrecarregar a mão de obra dos operadores dos contratos da universidade.

Observa-se que há gargalos nas etapas da fase interna da contratação, entre eles, a demora na elaboração de documentos típicos da fase interna dos contratos, tais como Estudo Técnico Preliminar (ETP), Gestão de Riscos (GR), Coleta de Preços e Elaboração da Minuta do Contrato. Registra-se que foi mapeado um processo de contratação, em sua fase interna, para a elaboração deste trabalho, o qual ocupou 148 dias apenas na fase interna. Conforme levantado na fase exploratório deste estudo, estes gargalos estão associados a falta de treinamento da equipe responsável pela contratação, inexistência de planejamentos eficientes dos planos de contratação anual e a falta de eficiência e economicidade de todo o processo de contratação, conforme já identificado e apresentado nos relatórios do TCU (Acórdãos 1093/2018 e 630/2019).

C) OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Reestruturar a fase interna das contratações realizadas pela Universidade Federal do Acre (UFAC).

Objetivos Específicos:

a) Propor a constituição de uma equipe coesa e fixa de planejamento de contratações.

- b) Propor a criação de um setor específico de planejamento de contratação, o qual será responsável pela direção e capacitação dos operadores das contratações nesta fase.
- c) Promover, através de ações de capacitação, a conscientização da importância da boa governança da fase interna das contratações para o atingimento dos objetivos estratégicos da Universidade.
- d) Promover a conscientização da necessidade de aderência ao objetivo estratégico da instituição a cada fase da contratação, evitando etapas ou processos que não mostre relação com a missão institucional.
- e) Propor a criação de uma base de conhecimento das contratações realizadas pela universidade.

D) MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

O referencial teórico é baseado na teoria burocrática e teoria geral dos contratos, com foco na função social do contrato e sua importância na consecução dos objetivos institucionais, sob o prisma dos pressupostos defendidos pela governança pública.

Teoria Burocrática e Teoria Geral dos Contratos na Perspectiva das Compras Públicas

Ao explicar sobre burocracia desde sua ascensão até a mais moderna concepção gerencial, Motta (2017) apresenta que não se pode deixar de lado a função de resguardo que a Teoria Burocrática busca garantir à administração e aos administrados. Para Pivetta, Campos e Scherer (2018), as origens organizacionais são inevitavelmente direcionadas para Marx Weber, sendo, segundo os pesquisadores, o mais relevante estudioso da burocracia moderna, sob um viés de eficiência capitalista.

A burocracia abordada por Weber contribui para a estabilidade das organizações e para as teorias sociológicas inerentes à administração pública (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; GODOI, 2017; FERREIRA; SERPA, 2019). Na visão de Motta (2017), o termo burocracia tem sido utilizado para definir situações diversas, seja para designar um cenário de administração racional e eficiente, seja para negar a afirmação anterior.

Sob o enfoque da Teoria Geral de Contratos, verifica-se que dentre as inúmeras ações para garantir direitos e prestar assistência à sociedade, no tocante o oferecimento de serviços às comunidades, o poder público é compelido a realizar contratações com entes privados. Na visão de Gonçalves (2017), o contrato é um negócio regido pelo campo jurídico em que figura no mínimo duas partes interessadas, em última análise é um acordo jurisdicionado bilateral ou plurilateral. De acordo com o pesquisador, o contrato é regido por fundamentos éticos que visam satisfazer a vontade humana, sendo um acordo de vontade entre partes que tem o intuito de adquirir, resguardar, transferir, conservar, modificar ou desfazer direitos.

Ressalte-se que para Gomes (2016) o processo de gestão de contratos administrativos não é uma tarefa simplificada, necessita-se de conhecimentos técnicos do objeto contratado, do tipo de prestação de serviços, da forma e prazos de entrega, da qualidade e quantidade do objeto contratado e conhecimento aprofundado do instrumento contratual firmado entre as partes. Junior e Santos (2016) destacam que os atributos que se espera dos operadores dos contratos administrativos advém, primordialmente, dos princípios administrativos da legalidade, moralidade, impessoalidade e transparência, e que essa deve ser uma preocupação conjugada entre a administração da instituição onde os contratos são firmados e os próprios fiscais.

Governança Pública em Contratos Administrativos

Governança pública está atrelada a capacidade de criação de mecanismos institucionais eficientes e legítimos de articulação dos indivíduos operadores do serviço público para elaboração de políticas. Ademais, é necessário destacar o cenário operacional que se dá em um ambiente de burocracias governamentais, o que dificulta a atuação dos agentes por precisarem agir na gestão de interesses distinto (AZEVEDO; ANASTASIA, 2020).

Na perspectiva das aquisições públicas a luz de preceitos defendidos pela governança Costa e Terra (2019) indicam que duas estruturas teóricas estão inseridas na discussão: teoria dos custos de transação e teoria da agência.

Para Ofei-Mensah e Bennett (2013) os custos de transação são decorrentes da transferência de propriedade no mercado, não da produção de bens ou serviços. Para os autores fica a cargo das atividades administrativas a execução de tarefas necessária para a transação dos bens e serviços o mais eficiente possível, a fim de minimizar tais custos. Pode-se observa ainda que os custos de transação são influenciados pelo movimento do cenário político e das leis, que têm o potencial de modificar o ambiente institucional, este fato deve ser considerado na ocasião da elaboração de políticas (MCCANN, 2013).

Em seu turno, a teoria da agência indica problemas relacionados à possibilidade de delegar poderes a administradores (agente) que podem ou não possuir participação no capital societário da entidade, situação em que a ação destes agentes tem o potencial de ir de encontro ao interesse do proprietário (principal). Há, portanto, a possibilidade de haver problemas de participação entre controle e a propriedade (MARTINS *et al.*, 2018).

A governança nas compras públicas, segundo Teixeira, Silva e Salomão (2014), deve contribuir para a promoção de resoluções de problemáticas neste campo, de forma rápida e inteligente, resguardando o cuidado de que tal medida não se torne mais um entrave burocrático para a instituição.

Ciclo de Vida dos Contratos Administrativos

A atualmente a *Contract Lifecycle Management* (CLM) é praticada no mundo todo, atingindo campos que vão além do gerenciamento de contratos, controlando riscos e reduzindo custos (SCHUHMANN; EICHHORN 2015). Nas contratações públicas o ciclo segue o fluxo da (Figura 4). Ainda segundo estes autores, neste processo é dado foco na automação, visando centralizar informações e reduzir o tempo gastos com as ações necessárias para o atingimento dos objetivos. Para Anticona (2020), a gestão de contratos é um método avançado que as organizações imprimem princípios de qualidade em seus termos de negócios e políticas institucionais. Ao abordar a evolução das contratações e a renovação dos interesses neste ramo, o pesquisador cita a e-contratação como sendo o processamento em ambiente eletrônico em que as partes negociam e se valem da automação para a formalização dos contratos.

E) METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS

Quanto à natureza do estudo, tratou-se de uma pesquisa aplicada. Quanto aos objetivos, tratou-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Quanto à abordagem, o estudo analisou dados qualitativos. Quanto aos procedimentos metodológicos, considerando que o objetivo pesquisa de dissertação foi identificar os fatores críticos de sucesso na governança da fase interna dos contratos administrados celebrados pela Universidade, buscando e experimentando soluções em situação real (gestão de contratos administrativos da UFAC), foi realizada uma pesquisa-ação.

A partir das etapas da pesquisa-ação definidas por Thiollent (2005), a presente pesquisa foi desenvolvida em cinco fases: (i) planejamento da pesquisa; (ii) coleta de dados, (iii) análise de dados e planejamento das ações; (iv) implementação; e (v) avaliação dos resultados. Para tanto, metodologicamente, o estudo foi desenvolvido a partir das seguintes fases:

1º *fase* - (planejamento da pesquisa), foram definidos o problema e os objetivos da pesquisa, efetuada a revisão da literatura, definida a unidade de análise e a técnica de coleta de dados. As informações desta fase foram levantadas diretamente no portal Comprasnet 4.0 mantidos em nome da UFAC, durante o ano de 2019.

2º *fase* - (coleta de dados), foi levantado o fluxo do processo de compras adotado na UFAC, identificando os gargalos e levantando os fatores críticos de sucesso. Operacionalmente, as ações desenvolvidas em cada setor da fase interna da contratação foram mapeadas, registrando percepções, gargalos e relatos dos agentes envolvidos.

3º *fase* - (análise dos dados e o planejamento das ações), comparando os dados empíricos com teóricos e propondo ações de melhorias, foi realizada no mês de janeiro de

2022 reuniões presenciais com a Equipe de Planejamento da Contratação, Diretoria de Material e Patrimônio e Diretoria de Contratos e Convênios, apresentando um diagnóstico da situação. Essa interação direta com a equipe teve como propósito promover uma autorreflexão coletiva para que a equipe pudesse efetuar uma análise aprofundada dos gargalos identificados no diagnóstico, sintetizando as informações em questões básicas, as áreas de problemas e as ações possíveis.

4º *fase* - (implementação), realizada no mês de fevereiro de 2022 em uma reunião presencial nas dependências da Pró-Reitoria de Administração, propondo ações de mudanças para superar os gargalos identificados na governança da fase interna dos contratos administrativos discutidos na 3ª *fase* com os agentes envolvidos nas contratações da UFAC.

5º *Fase* – (avaliação dos resultados), em razão da limitação do tempo de entrega da pesquisa, não foi possível avaliar os resultados e as implicações das ações propostas na 4ª *fase*. Para cumprir esta etapa, a partir da observação direta do ambiente de pesquisa feita na etapa anterior, foi construído um plano de ação e implementação como parte do projeto de intervenção a partir dos FCS observados, observando as limitações legais e normativas impostas sobre o tema e considerando as ideias e sugestões expressas pelos servidores envolvidos. Em um cenário de aderência à intervenção proposta, a expectativa é que futuras pesquisas efetuem comparativo de desempenho entre o novo modelo de preparação da contratação e o anteriormente praticado, expressando os resultados através de relatórios de desempenho os efeitos da sua implementação para a melhoria da governança da fase interna dos contratos administrativos celebrados a partir de então pela UFAC.

Localização do Projeto de Intervenção

O Projeto de Intervenção será aplicado na Universidade Federal do Acre (UFAC), universidade pública criada em 1964, localizada no Estado do Acre, região norte do Brasil. Esta instituição tem como missão institucional:

Produzir, sistematizar e difundir conhecimentos, com base na integração ensino pesquisa e extensão, para formar cidadãos atuantes no desenvolvimento da sociedade, com a visão de ser uma referência internacional na produção, articulação e socialização dos saberes amazônicos (UFAC, 2020, p.25).

Público-Alvo

O principal público-alvo deste Plano de Intervenção serão os operadores dos contratos administrativos da Universidade e setores empenhados na implementação das medidas propostas, identificados em seus níveis estratégicos, táticos e operacionais:

TABELA I: Público Alvo do Plano de Intervenção

Nível	Setores de Atuação
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Reitoria; • Pró-Reitoria de Administração; • Pró-Reitoria de Planejamento; • Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.
Tático	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Material e Patrimônio; • Comissão Permanente de Licitação; • Diretoria de Desenvolvimento e Desempenho • Diretoria de Contratos e Convênios; • Diretoria de Material e Patrimônio.
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade demandante da contratação; • Equipe de Planejamento da Contratação; • Assessoria Jurídica; • Núcleo de Tecnologia da Informação.

Fonte: Elaboração própria

Unidade Funcional Gestora e Idealizadora

A unidade da estrutura funcional da Universidade responsável pela implementação do Plano de Intervenção é a Pró-Reitoria de Administração, a qual concentra as Diretorias e Coordenadorias de contratações.

F) ESCOPO

As ações planejadas para a execução da proposta são identificadas no quadro abaixo:

Tabela II: Ações para o Plano de Intervenção. Ações e medidas de implementação.

Ações	Proposta	Atividades sugeridas	Detalhamento das Ações	Prazo	Recursos	Área responsável	Justificativa Teórica
ACÇÃO 1	Criação de setor específico voltado para o planejamento das contratações e convênios	Seleção de servidores com perfil alinhado ao previsto no Manual de Riscos e Controles nas Aquisições (TCU, 2014). Avaliar a oferta de Funções Gratificadas (FG).	Realizar reuniões promovidas pela Pró-Reitoria de Administração, a qual indicará o quantitativo e as qualificações destes agentes para a constituição da nova equipe. Sugere-se que os agentes sejam indicados para a função através de portaria, instrumento que dará legitimidade a suas ações	6 meses	Remanejamento ou criação de Funções Gratificadas.	Pró-Reitoria de Gestão; Pró-Reitoria de Planejamento	(TCU, 2014; IN 05/2017; Cavalcante & Carvalho, 2017)
ACÇÃO 2	Elaboração de manual próprio sobre as ações requeridas na fase interna da contratação	Contratação de empresa ou pessoa técnica especialista no tema	Sugere-se a elaboração de um manual de atribuições dos agentes que operam a fase interna da contratação, o manual servirá como suporte para os servidores que já realizam as contratações da universidade, bem como ferramenta para treinamento de novos integrantes da equipe.	6 meses	Recursos financeiros para contratação de empresa ou pessoa técnica para a elaboração do manual	Pró-Reitoria de Administração	(TCU, 2020; Decreto n. 9.203, 2017).

<p>ACÇÃO 3</p>	<p>Criação de mecanismo de análise prévia do perfil da pessoa a ser nomeada para compor a Equipe de Planejamento da Contratação (filtro)</p>	<p>Levantamento da formação, área de atuação, se já fez cursos sobre o tema, experiência em licitações anteriores.</p>	<p>Sugere-se o estabelecimento de nível mínimo de capacitação e experiência para os agentes que operam as contratações. Sugere-se, ainda, a valorização das iniciativas do servidor em adquirir experiência na função.</p>	<p>6 meses</p>	<p>Não se aplica para a ação</p>	<p>Pró-Reitoria de Administração; Diretoria de Desempenho e Desenvolvimento</p>	<p>(Batista & Maldonado, 2008; Hahn, 2016)</p>
<p>ACÇÃO 4</p>	<p>Preparação da Equipe de Planejamento da Contratação</p>	<p>Leitura do manual, criação de vídeos tutoriais, rodadas de conversas sobre melhores práticas em contratações, contratação de cursos de capacitação.</p>	<p>Sugere-se promover a interação de agentes com experiência na gestão dos contratos e novos operadores dos contratos, através de rodadas de conversas. Criação de material próprio de treinamento. Inclusão no Plano Anual de Capacitação da instituição de cursos voltados para a fase interna da contratação.</p>	<p>Ciclos anuais de capacitação</p>	<p>Recursos financeiro para contratação de cursos de capacitação. Recursos financeiros de diárias e passagens.</p>	<p>Diretoria de Desempenho e Desenvolvimento; Diretoria de Contratos e Convênios</p>	<p>(Batista & Maldonado, 2008; Hahn, 2016; Almeida & Sano, 2018; Bedin et al., 2020).</p>
<p>ACÇÃO 5</p>	<p>Promover a interação da Equipe de Planejamento da Contratação com os agentes que executam a coleta de preços.</p>	<p>Rodadas de conversas instrutivas quanto a produtos viáveis e inviáveis para aquisições, considerando sazonalidades e características regionais. Análises de possibilidade de substituição de itens.</p>	<p>Sugere-se a realização das rodadas de conversas sempre quando se iniciar um novo processo de intenção de compra.</p>	<p>Não se aplica</p>	<p>Não se aplica para a ação</p>	<p>Diretoria de Material e Patrimônio</p>	<p>(Costa e Terra, 2018; Bedin et al., 2020)</p>
<p>ACÇÃO 6</p>	<p>Designação de agente específico responsável pela coleta de preços.</p>	<p>Nomeação do agente através de instrumento legal (Portaria).</p>	<p>Sugere-se a indicação de um agente que tenha experiência e treinamento na atividade, e que já componha o quadro de servidores do setor</p>	<p>30 dias</p>	<p>Remanejamento ou criação de Funções Gratificadas.</p>	<p>Reitoria; Diretoria de Material e Patrimônio.</p>	<p>(TCU, 2014; Cavalcante & Carvalho, 2017)</p>

AÇÃO 7	Criação de base de conhecimento das contratações.	Inclusão de link de acesso rápido, no Portal da UFAC, destinado a “tira dúvidas”, contendo os principais tópicos da preparação das contratações.	É importante que o link esteja visível e de fácil acesso aos interessados. No link poderá constar históricos dos documentos elaborados em contratações anteriores bem sucedidas, os qual servirão de modelo para novas contratações.	60 dias	Não se aplica	Núcleo de Tecnologia da Informação; Diretoria de Contratos e Convênios	(TCU, 2021; Bedin et al., 2020)
AÇÃO 8	Promover a interação da Equipe de Planejamento da Contratação com os agentes que elaboram as minutas de contratos.	Rodadas de conversas instrutivas com foco no esclarecimento da importância da aderência aos regramentos legais inerentes aos documentos que compõem as contratações.	Sugere-se a realização das rodadas de conversas sempre quando se iniciar um novo processo de intenção de compra.	Não se aplica	Não se aplica	Diretoria de Contratos e Convênios	(TCU, 2021)

Fonte: Elaboração própria

Não Escopo

Segundo Lippi *et al.*, (2020), as fases do ciclo de vida de um contrato administrativo podem ser divididas em pré-contratação, contratação, pré-execução, execução e encerramento. O escopo deste plano contempla apenas a fase de pré-contratação, não fazendo parte do estudo as demais fases.

Levantamento de Restrições

As restrições para a implantação do Plano de Intervenção podem advir da carência de recursos humanos para remanejamento de pessoas, bem como de recursos financeiros.

Estrutura de Gestão e Principais Atores Envolvidos

Cada unidade envolvida no plano foi estratificada em seu nível de atuação, sendo os níveis estratégicos, táticos e operacionais, respeitando as atribuições de cada setor na estrutura funcional da universidade, conforme indicado na Tabela (III):

Tabela III: Atores envolvidos

Nível	Principais Atores Envolvidos	Participação
Estratégico	Reitoria; Pró-Reitoria de Administração; Pró-Reitoria de Planejamento; Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.	Nomeação de agentes, Promoção de cursos de capacitação, planejamento das ações, remanejamento de servidores.
Tático	Diretoria de Material e Patrimônio; Diretoria de Contratos e Convênios; Diretoria de Desempenho e desenvolvimento.	Contribuição nas ações de capacitação, rodadas de conversa e palestras, criação de matéria de apoio para capacitação.
Operacional	Unidade demandante da contratação; Equipe de Planejamento da Contratação; Comissão Permanente de Licitação.	São os atores alvo do plano de capacitação. Poderão integrar o novo setor de planejamento da fase interna das contratações.

Fonte: Elaboração própria

Cronograma

	Fev. 2022	Mar. 2022	Abr. 2022	Mai. 2022	Jun. 2022	Jul. 2022	Ago. 2022	Set. 2022	Out. 2022	Nov. 2022	Dez. 2022	Jan. 2023
Rodadas de reuniões	x	x										
Capacitação da equipe			x	x	x							
Nomeação da equipe e criação do setor de planejamento das contratações						x						
Acompanhamento das ações do novo setor.							x	x	x	x	x	
Avaliação do desempenho do novo setor												x

Referências

- ALGARNI, Mohammed Ayedh. Contract Lifecycle Management: Processes and Benefits. In: **Innovative and Agile Contracting for Digital Transformation and Industry 4.0**. IGI Global, 2021. p. 62-85.
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de administração pública**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.
- ALVES, Paulo Roberto Feitosa et al. Fatores Críticos de Sucesso na Gestão da EAD: A Visão dos Professores Tutores e Coordenadores. In: **IX Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AdCont 2018**. 2018.
- ANTICONA, Piero. Digital Transformation of Standard Contracts into E-Contracting. **PM World Journal**, v. 5, n. 1, p. 40, 2020.
- AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 82-100, 2020.
- AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 82-100, 2020.
- CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.
- COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas: para além da economicidade. Brasília: Enap – Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

- FERREIRA, Carlos Miguel; SERPA, Sandro. Rationalization and Bureaucracy: Ideal-Type Bureaucracy by Max Weber. **Humanities & Social Sciences Reviews**, v. 7, n. 2, p. 187-195, 2019.
- FIRMINO, Sandra I. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspetos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, 2018.
- GODOI, Alexandre Franco; SILVA, Luciano Ferreira; CARDOSO, Onésimo Oliveira. Ensaio teórico sobre a burocracia em weber, o conflito de agência e a governança corporativa: Uma reflexão sobre a burocracia profissionalizante. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 7, n. 2, p. 426-449, 2017.
- GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. A gestão de contratos na Administração Pública. **Id on Line Revista de Psicologia**, v. 10, n. 29, p. 100-110, 2016.
- GUERRA, Fabianny de Sales *et al.* Efeito da burocracia no custo de transação econômica na Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 13, n. 2, p. 71-91, 2020.
- LIPPI, Maria Clara; VIVAS, Lethícia Mallet; FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra. Gestão de Sourcing em Operações de Serviço: Uma Revisão na Literatura. **Latin American Journal of Business Management**, v. 11, n. 1, 2020.
- MARTINS, Vinicius Abilio; JUNIOR, Jair Jeremias; ENCISO, Luis Fernando. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **Revista de Governança Corporativa**, v. 5, n. 1, 2018.
- MCCANN, L. Transaction costs and environmental policy design. **Ecological Economics**, v. 88, p. 253-262, 2013.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. O que é burocracia. Brasiliense, 2017.
- NEUENFELD, Débora Raquel *et al.* Custos De Transação Nas Compras Públicas. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, v. 11, p. 226-252, 2018.
- OFEI-MENSAH, A.; BENNETT, J. Transaction costs of alternative greenhouse gas policies in the Australian transport energy sector. **Ecological Economics**, v.88, p. 214-221, 2013.
- OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José; SANTOS, Emanuel Araújo. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da administração pública segundo o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 6, n. 2, p. 500-519, 2016.
- PIVETTA, Natália Pavanelo; DE CAMPOS, Simone Alves Pacheco; SCHERER, Flavia Luciane. A Influência do modelo weberiano de burocracia na escola clássica, escola de relações humanas e abordagem comportamental. *Revista de Administração IMED*, v. 8, n. 2, p. 90-117, 2018.
- SCHUHMANN, Ralph; EICHHORN, Bert. From contract Management to contractual Management. **European Review of Contract Law**, v. 11, n. 1, p. 1-21, 2015.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; Silva, Fernando Nascimento da; Salomão, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível.** In: Congresso Consad de Gestão Pública, 7., Painel 33/097, Brasília, 2014.
- TERRA, Antonio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, Mai - 2018.
- UFAC. Universidade Federal do Acre. Plano de desenvolvimento institucional 2020-2024. Coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento. Rio Branco-Acre, 2020.

VERBEETEN, Frank HM; SPEKLÉ, Roland F. Controle de gestão, cultura voltada para resultados e desempenho do setor público: evidências empíricas sobre a nova gestão pública. *Estudos de organização*, v. 36, n. 7, pág. 953-978, 2015.