

Governança das Contratações Públicas do TJDFT

Isabella Brito

Mestre em Administração Pública – MPAP/IDP
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT
eu.isabellabrito@gmail.com

Lana Montezano

Doutora em Administração – PPGA/UnB
Docente do PPGAP/IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasil
lanamontezano@gmail.com

Tema: Governança em sistemas de justiça

RESUMO

O artigo objetivou analisar as práticas de governança em contratações públicas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), buscando o seu alinhamento com a Lei n.º 14.133/2021. Trata-se de uma pesquisa teórico-empírica, de natureza descritiva, com recorte transversal e abordagem mista. Foram realizados quatro grupos focais com 22 especialistas e aplicado questionário eletrônico com 82 agentes públicos atuantes em diferentes funções exercidas nas contratações. Os dados foram consolidados com estatística descritiva e análise de conteúdo. A pesquisa constatou que o TJDFT adota 82% das práticas classificadas na dimensão de Processos e Estrutura; 68% da dimensão de Pessoas; 90% da dimensão de Controle e 78% da dimensão de Prestação de Contas; totalizando uma adoção de 81% das 138 práticas consolidadas. Os principais resultados obtidos com a adoção das práticas de governança, segundo a percepção dos agentes envolvidos, foram: fomento à cultura de planejamento, obtenção de soluções de acordo com o planejado e em conformidade com a legislação, transparência, controle e segurança jurídica. Já em relação aos fatores que mais contribuíram para o alcance destes resultados, os agentes concordam que foram: o compromisso com valores éticos e padrões de conduta; o apoio da alta administração; e o apoio do comitê de contratações à tomada de decisão, com participação das partes interessadas. As principais dificuldades foram: a disponibilidade de recursos humanos; e a realização da gestão de riscos. Ao final, pode-se constatar que o TJDFT está aderente às boas práticas recomendadas pelos principais modelos de governança das contratações publicados.

Palavras-Chave: Governança; contratações públicas; Lei n.º 14.133/2021; transparência; conformidade





Abstract

This article aimed to analyze the governance practices in public procurement adopted by the Court of Justice of the Federal District and Territories (TJDFT), seeking their alignment with Law No. 14,133/2021. This is a theoretical-empirical research, of a descriptive nature, with a cross-sectional design and a mixed approach. Four focus groups were carried out with 22 experts and an electronic questionnaire was applied to 82 public agents working in different functions performed in procurement. The data were consolidated with descriptive statistics and content analysis. The research found that the TJDFT adopts 82% of the practices classified in the Processes and Structure dimension; 68% in the People dimension; 90% in the Control dimension and 78% in the Accountability dimension; totaling an adoption of 81% of the 138 consolidated practices. The main results obtained with the adoption of governance practices, according to the perception of the agents involved, were: promotion of a planning culture, obtaining solutions according to what was planned and in compliance with the legislation, transparency, control and legal certainty. Regarding the factors that most contributed to achieving these results, the agents agree that they were: commitment to ethical values and standards of conduct; support from senior management; and support from the procurement committee in decision-making, with the participation of interested parties. The main difficulties were: availability of human resources; and implementation of risk management. In the end, it can be seen that the TJDFT is adhering to the good practices recommended by the main published procurement governance models.

Keywords: Governance; Public Procurement; Law No. 14,133/2021; Transparency; Compliance

Introdução

A governança em contratações públicas tem sua relevância para as organizações, tendo em vista permitir o melhor uso dos recursos públicos e combater a corrupção (Asuquo et al., 2021), aumentar a eficiência, a sustentabilidade e a transparência (Porta et al., 2022), além de assegurar melhor desempenho organizacional, segurança processual e integridade nas contratações (Soares et al., 2022).

Alinhado a este contexto, pode-se observar que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui recomendações de controles e práticas necessários para uma efetiva governança das contratações públicas (Brasil, 2020), cujo modelo foi seguido pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública Federal, que também evidenciam a preocupação com a temática ao estabelecer uma política de governança nessa área em suas esferas de atuação (Brasil, 2020; Brasil, 2021).

Espínola (2021) destaca que, embora haja uma pauta crescente de estudos no campo teórico sobre a governança e seus instrumentos e como um componente fundamental no cotidiano da Administração Pública Federal, pouco tem sido discutido sobre como os



instrumentos, normativos e arranjos de governança pública no Brasil estão sendo efetivamente aplicados pelas organizações públicas. O autor acrescenta que a análise de como os servidores observam, reagem, se envolvem e avaliam a governança, o componente humano, fundamental para o sucesso ou fracasso da política, sendo ainda uma fronteira pouco explorada (Espínola, 2021).

Em revisão de literatura realizada por Rejeb et al. (2024), os autores demonstram o crescimento e a necessidade de estudos sobre contratações públicas, constatando temáticas relacionadas à sustentabilidade, à inovação nas compras e à corrupção, mas não foram identificados artigos que discutissem a governança das contratações.

Souza (2022) afirma que a governança e a gestão de contratações e sua relação com o desempenho do processo ainda são pouco exploradas pela academia, bem como que há necessidade de estudar a influência das estruturas e dos processos implementados a partir dos trabalhos de avaliação realizados pelo TCU na Administração Pública federal no desempenho das aquisições. Já Brito e Montezano (2024) recomendam a necessidade de avaliar a adoção de práticas de governança nas contratações públicas, identificando obstáculos e benefícios proporcionados pelos modelos de governança aplicados nos órgãos públicos.

Em função do exposto, este artigo tem como objetivo analisar as práticas de governança em contratações públicas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), buscando o seu alinhamento com a Lei n.º 14.133/2021, bem como os desafios enfrentados e resultados obtidos pelo órgão.

Referencial teórico

GOVERNANÇA

A governança surge da necessidade de conciliar interesses e resolver conflitos relacionados à propriedade das organizações (Costa; Terra, 2019). Segundo a Teoria de Agência, proposta por Jensen e Meckling (2018, p. 89), a relação de agência é definida como "um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal) emprega(m) uma outra pessoa (agente) para, em seu nome, executar um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão." Fenili (2018, p. 9) esclarece que a Teoria de Agência explica "a maneira como ocorre a transferência de riqueza entre acionistas/proprietários e administradores em um cenário de delegação de poderes e autoridade," e que sua aplicação no setor público exige a correta identificação de seus protagonistas.

Conforme Saito e Silveira (2008, p. 79), o estudo de Jensen e Meckling (1976) foi fundamental para a elaboração do conceito da governança corporativa, que progressivamente passou a ser entendido como "um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência".

Matias-Pereira (2022) assinala que a governança tanto nas organizações públicas como nas organizações privadas apresenta significativas similitudes. Embora cada um tenha o seu próprio foco, o autor observa que princípios fundamentais como conduta ética, equidade,





observância às leis, transparência e prestação de contas, que orientam os rumos de ambos os segmentos, são idênticos.

Nesse sentido, com vista a tornar o setor público mais eficiente e ético, organismos internacionais (OCDE, 2019, 2021, 2022; PNUD, 2018; Banco Mundial, 2016; IFAC, 2001; 2013; 2104) apresentam as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas: é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) (Brasil, 2020 apud IFAC, 2013, p. 29).

GOVERNANÇA DAS CONTRATATAÇÕES PÚBLICAS

A governança nas contratações públicas brasileiras tem se tornado um tema cada vez mais relevante, impulsionada pela atuação diligente do TCU, que, por meio de suas auditorias e recomendações, tem viabilizado a promoção de melhorias nos procedimentos operacionais de diversos órgãos públicos (Brasil, 2015).

Com vistas a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, a governança nessa área é definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações pública (Brasil, 2021). Significa dizer que controles e práticas devem ser estruturados para a consolidação de instituições responsáveis, inclusivas, sustentáveis, éticas e transparentes, tendo em vista a geração de resultados efetivos, sem corrupção e com bons serviços prestados à população (Brasil, 2018).

Na esteira das boas práticas recomendadas, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) incorpora uma agenda focada em resultados ao estabelecer a responsabilidade da alta administração pela governança das contratações públicas, atribuindo a esta o dever de implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e respectivos contratos, com vista ao alcance de objetivos previstos no artigo 11.

De acordo com Camarão (2022), o texto da lei também enfatiza aspectos cruciais aos quais a liderança deve prestar atenção ao desempenhar seu papel, incluindo a implementação de medidas de integridade para os agentes públicos, a gestão baseada em competências para funções essenciais, a definição de uma matriz de responsabilidades e a segregação de funções (Camarão, 2022).

Conforme apontado por Martins e Marini (2014), um modelo de gestão representa um conjunto de elementos organizacionais que abrange diversos aspectos, como estratégia, estrutura, processos, equipes funcionais e recursos, incluindo tecnológicos, logísticos e financeiros.

No que diz respeito ao modelo para avaliar, direcionar e monitorar as contratações, Brito e Montezano (2024), em revisão de literatura, e de acordo com principais recomendações



emitidas tanto pela OCDE (OCDE, 2022) como pelo RBG do TCU (Brasil, 2015; 2020), bem como os regulamentos publicados pelo CNJ (Brasil, 2020) e pela Administração Pública Federal (Brasil, 2021), apresentam os temas abordados pela governança das contratações, alinhando-as às dimensões da governança pública delineadas pelo Estudo 13 do Comitê do Setor Público do IFAC (*International Federation of Accountants*): estrutura e processos organizacionais (gestão estratégica e do desempenho da contratações; estrutura/recursos; sustentabilidade, planejamento; e processos de trabalho), padrões de comportamento (pessoas: integridade e gestão por competências), controle (gestão de riscos, controles internos, auditoria) e relatórios externos (prestação de contas e transparência) (IFAC, 2001; 2013), conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1. Dimensões e temas de governança em contratações públicas

Dimensões	Temas
Processos e Estrutura	Gestão Estratégica e do Desempenho Sustentabilidade Planejamento Processos de trabalho Estrutura e Recursos
Pessoas	Padrões de comportamento Gestão por competências
Controle	Gestão de riscos e controles internos Auditoria
Prestação de Contas	Relatórios Externos / Transparência

Fonte: Adaptado de IFAC (2001).

Metodologia

Para o alcance do objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa teórico-empírica, de natureza descritiva, com recorte transversal e abordagem mista (qualitativa e quantitativa). Os dados foram coletados com uso de pesquisa documental e grupos focais para identificar a adoção das práticas de governança das contratações pelo TJDFT, e questionário eletrônico visando identificar a percepção quanto aos desafios enfrentados e resultados obtidos com a adoção de tais práticas.

A pesquisa documental foi utilizada inicialmente para a consolidação de 138 práticas de governança em contratações públicas, agrupadas em 22 controles, 11 temas e 4 dimensões da governança pública, a partir da análise de recomendações e diretrizes publicadas pela OCDE (2022), TCU (2020), CNJ (2020), e de regulamento do Governo Federal (SEGES, 2021). As práticas identificadas foram analisadas para realização dos agrupamentos, com uso de Análise de conteúdo categorial temática de Bardin (2016).

A partir disto, foi elaborado o instrumento para a realização dos grupos focais, o qual consistiu em uma planilha eletrônica do Excel contendo colunas com as dimensões, temas,



controles e práticas, fonte documental de origem da prática, além de mais duas colunas para preenchimento quanto à concordância da existência da prática e uma de observações gerais para justificar a presença ou ausência das práticas. Foram realizados quatro grupos focais, divididos pelas áreas do Tribunal que atuam com as práticas dos temas consolidados, com a presença de 22 especialistas, que avaliaram a adoção das práticas consolidadas. O perfil dos participantes pode ser caracterizado principalmente como: possuem especialização, são servidores públicos concursados do TJDFR, sendo a maioria com mais de 10 anos de experiência com a temática que trabalham, além da maioria ter participado de algum projeto de governança de contratações.

Os grupos foram realizados em setembro de 2023, e conduzidos de modo virtual com a ferramenta do *Teams*, sendo que a planilha com o conjunto de práticas vinculadas aos temas dos grupos foi enviada previamente aos participantes para ciência dos aspectos que seriam tratados nos grupos focais. Os grupos iniciavam com a apresentação da pesquisa e dos participantes, seguida do consentimento de participação voluntária, apresentação e discussão das práticas e preenchimento da planilha. Durante a realização dos grupos eram feitas votações de grau de concordância, que precisava ter um consenso de pelo menos 75% para ser considerada como uma prática presente no órgão. Ao final, foram consolidadas as frequências de concordância.

Em seguida, foi elaborado um questionário eletrônico para identificação das dificuldades e resultados alcançados com a aplicação das práticas de governança, com itens elaborados a partir das práticas recomendadas e alinhamento como a Lei 14.133/2021. O instrumento continha 39 itens e foi submetido à validação de conteúdo e semântica por cinco especialistas em contratações públicas. Mesmo que todos os itens tenham obtido pelo menos 80% de concordância quanto à clareza da linguagem e 32 itens com pelo menos 80% de concordância com alinhamento conceitual, considerando as sugestões textuais dos especialistas, 18 itens foram aperfeiçoados. Sendo assim, o questionário validado foi estruturado da seguinte forma:

- (i) apresentação da pesquisa e consentimento para participação voluntária;
- (ii) esclarecimento conceitual sobre práticas de governança: 15 itens sobre resultados com adoção das práticas; 7 itens de condições para alcançar os resultados; 14 itens sobre dificuldades enfrentadas para realização das práticas; além de duas questões abertas para complementar resultados e dificuldades. Os itens dos três temas consistiam em afirmativas a serem avaliadas quanto ao grau de concordância, em uma escala likert de 5 pontos, variando de 1 (discordo totalmente) até 5 (concordo totalmente).
- (iii) Perfil do participante com sete questões de múltipla escolha.



O questionário foi aplicado pelo *Google forms* e enviado em agosto de 2023 para o público-alvo de 114 agentes públicos do TJDFT que atuam na área de contratações e em unidades de controle, além de gestores e fiscais de contrato e representantes da administração executiva do órgão. Obteve-se uma amostra voluntária de 82 participantes, representando 72% do público-alvo, indicando 95% de confiança e 5,76% de erro amostral. O perfil da amostra é caracterizado principalmente como: 59% do sexo feminino, 48% de 40 a 49 anos, 60% com especialização, 45% com mais de 10 anos de atuação em contratações no TJDFT, além de serem de diferentes funções exercidas nas contratações (requisitante, agente, gestor ou fiscal, ordenador de despesa, assessoria jurídica, auditoria, apoio à governança das contratações, apoio à gestão das contratações). Os dados dos itens foram consolidados com estatística descritiva e as perguntas abertas com análise de conteúdo categorial temática de Bardin (2016).

Resultados

A partir dos resultados dos grupos focais, a pesquisa constatou que o TJDFT adota 82% das práticas da dimensão Processos e Estrutura, 68% da dimensão Pessoas; 90% da dimensão Controle e 78% da dimensão Prestação de Contas; totalizando uma adoção de 81% das 138 práticas consolidadas relacionadas ao modelo de governança em contratações públicas, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2. Adoção das práticas de governança das contratações pelo TJDFT

Dimensão	Tema	Quantidade de controles	Quantidade de práticas relacionadas	Sim, atende	Atende parcialmente	Não se aplica	Não atende	% de atendimento
Processos e Estrutura	Gestão estratégica e do Desempenho	2	13	13	-	-	-	100%
	Sustentabilidade	2	12	9	-	-	3	75%
	Planejamento	1	9	8	-	-	1	89%
	Estrutura	1	5	3	2	-	-	60%
	Processos de Trabalho	6	33	26	-	3	4	88%
	Total		12	72	59	2	3	8
Pessoas	Padrões de Comportamento	1	10	8	1	-	1	80%
	Gestão por Competências	3	18	11	-	-	7	61%
	Total	4	28	19	1	-	8	68%
Controle	Gestão de Riscos	2	18	16	-	-	2	89%
	Auditoria	1	2	2	-	-	-	100%
	Total	3	20	18	-	-	2	90%
Prestação de Contas	Transparência / Relatórios Externos	1	14	10	-	-	4	71%
	Transparência	2	4	4	-	-	-	100%
	Total	3	18	14	-	-	4	78%
Total		22	138	110	3	3	22	81%



Ao analisar a Tabela 2, é possível observar que existem temas que o Tribunal adota 100% das práticas estabelecidas nos modelos de governança de contratações públicas, como gestão estratégica e do desempenho, auditoria e transparência. No entanto, existem temas que adotam em torno de 60% das práticas, como o que trata da disponibilização de estrutura e da gestão por competências para as funções essenciais das contratações, evidenciando aspectos que precisam ser trabalhados para serem aperfeiçoados.

Adicionalmente, coletou-se a percepção dos participantes quanto aos 15 possíveis resultados listados no questionário, relativos às práticas de governança, sendo que os maiores graus de concordância estão relacionados ao fomento à cultura de planejamento (99%) e à obtenção de soluções de acordo com o planejado e em conformidade com a legislação (98%), enquanto os menores graus de concordância foram quanto ao aprimoramento da interação com o mercado fornecedor na busca por melhores soluções às necessidades do órgão (74%) e ao incentivo à inovação nas contratações (74%). Ao analisar os coeficientes de variação, pode-se observar que, de modo geral os participantes possuem visão homogênea em relação aos resultados obtidos com as práticas de governança.

Tabela 3. Resultados obtidos com as práticas de governança e de gestão das contratações adotadas pelo TJDFT

Itens	Frequência de grau de concordância (4+5 da escala)	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT fomentam a cultura do planejamento	99%	4,66	0,55	12%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT asseguram o alinhamento das compras e contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias	94%	4,51	0,65	14%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT asseguram o tratamento isonômico dos licitantes, bem como a justa competição	94%	4,56	0,61	13%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem um ambiente íntegro e confiável nessa área	95%	4,63	0,58	12%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem uma melhor utilização dos recursos alocados (tempo, orçamento, pessoas, p.ex.), com menos desperdício	89%	4,23	0,82	19%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem a obtenção de soluções de acordo com o planejado e em conformidade com a legislação	98%	4,55	0,55	12%



Itens	Frequência de grau de concordância (4+5 da escala)	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem a obtenção de soluções que atendem às reais necessidades do órgão	90%	4,37	0,73	17%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem comunicação aberta e transparente dos procedimentos e dos resultados	91%	4,44	0,69	15%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem a racionalização do consumo e o gasto, além de explicitar nos autos dos processos de cada contratação os aspectos de sustentabilidade cabíveis	85%	4,27	0,77	18%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT viabilizam a colaboração e a integração entre as unidades e os agentes que atuam no processo	90%	4,37	0,69	16%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem o aprimoramento da interação com o mercado fornecedor na busca por melhores soluções para as necessidades do órgão	74%	4,09	0,89	22%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT incentivam a inovação (novas modelagens de contratações, p.ex.)	74%	4,02	1,02	25%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT promovem a meritocracia e a profissionalização das funções essenciais (agentes públicos designados para funções como agente de contratação/pregoeiro; gestor e fiscal de contratos, p.ex.)	80%	4,01	0,92	23%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT garantem mais segurança jurídica para os agentes públicos designados para as funções essenciais à execução da Lei de Licitações e Contratos	88%	4,37	0,92	21%
As práticas de governança e de gestão das contratações adotadas do TJDFT são formalidades e controles que não agregam valor às contratações	13%	1,74	1,27	73%

O último item dos resultados coletados evidencia que os participantes consideram que as práticas de governança agregam valor às contratações. Apesar de ser um aspecto que possui alto coeficiente de variação, indicando dispersão da média, pelas frequências percebe-se que a maioria não concorda que as práticas não agregam valor.

Além disso, em pergunta aberta no questionário, os participantes relataram resultados obtidos com a adoção das práticas de governança, os quais foram consolidados em 9 categorias temáticas. Os relatos mais recorrentes estão relacionados à transparência, controle (gestão de riscos) e segurança jurídica, conforme consta na Tabela 4.



Tabela 4. Contribuições adicionais sobre resultados obtidos com as práticas de governança e de gestão das contratações adotadas pelo TJDFT

Categoria	Descrição da categoria	Quantidade de relatos	Achados correlatos (Lei 14.133/2021)
Segurança jurídica	O princípio da segurança jurídica visa a preservar a estabilidade das relações, situações e vínculos jurídicos (Pedra, 2022)	4	Art. 5º da Lei 14.133/2021; Art.169, § 1º; Pedra (2022); Justen Filho (2022).
Transparência	A melhoria da governança pública depende de garantir a transparência e a efetividade das comunicações (IFAC, 2013)	9	Art. 5º da Lei 14.133/2021; IFAC (2013); OCDE (2022); Justen Filho (2022); Ache e Fenili (2022).
Eficiência, Eficácia, Efetividade	O gestor público deve constantemente buscar a otimização dos recursos públicos à sua disposição, visando atender critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade (Costa, 2004)	3	Art. 5º; Art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021; Costa (2004); Justen Filho (2022).
Segregação de funções	"A governança em contratações, a gestão por competências e a segregação de funções são soluções que integram de modo indissociável" Justen Filho (2022)	3	Art. 5º; Ar. 7º da Lei 14.133/2021; Justen Filho (2022); Pedra (2022); Torres (2021).
Planejamento e alinhamento	A gestão estratégica envolve a implementação efetiva da estratégia do órgão nas unidades, incluindo sua execução e eventuais ajustes no planejamento (RBG, 2020)	3	Art. 5º; Art. 11, parágrafo único; Art. 18, da Lei 14.133/2021; RBG (2020); Essig et al. (2010); Gomes e Guarnieri (2019)
Envolvimento das partes	O envolvimento das partes interessadas (stakeholders) é importante para o alcance dos objetivos, reduzir a assimetria de informações e fornecer apoio e respaldar objetivos compartilhados, levando em conta o balanceamento de seus interesses. (Rodrigues & Reis, 2023)	3	RBG (2020); Rodrigues e Reis (2023); Araújo et al. (2020); IFAC (2013)
Apoio/Suporte da Administração superior	O apoio da alta administração cria o ambiente propício para a governança eficaz em contratações, promovendo transparência, responsabilidade e conformidade com as políticas estabelecidas (RBG, 2020; Camarão, 2022)	2	Art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021; IFAC, 2003; Camarão, 2022; RBG, 2020.
Controle (Gestão de Riscos)	O controle não é concebido meramente como uma atividade que conclui o ciclo administrativo; ao contrário, é entendido como um sistema dinâmico que se estende por toda a estrutura administrativa. Por meio de uma combinação de estrutura, processos e pessoal, o sistema de controle empreende ações preventivas, de detecção e corretivas, indispensáveis para a realização dos objetivos inerentes às contratações públicas (Amorin, 2021)	5	Art. 11, parágrafo único; Art. 169, parágrafo único, da Lei 14.133/2021; Amorim (2021); Justen Filho (2022)
Evita sobrecarga / ausência de incentivos aos dos gestores (Gestão por competências)	Trata-se de práticas integradas de gestão de pessoas, por meio da administração das competências identificadas como presentes, juntamente com as competências desejadas e necessárias para direcionar ações	1	Ar. 7º da Lei 14.133/2021; Montezano e Paiva (2023); RBG (2021)

Categoria	Descrição da categoria	Quantidade de relatos	Achados correlatos (Lei 14.133/2021)
	individuais em direção aos objetivos estratégicos propostos pela organização (Montezano; Paiva, 2023)		

Para ao alcance destes resultados, a partir da Tabela 5, pode-se observar a percepção dos participantes quanto aos fatores que contribuíram para a adoção das práticas, sendo os mais frequentes o compromisso do Tribunal com valores éticos e padrões de conduta, apoio da alta administração, e apoio do comitê de contratações à tomada de decisão, com participação das partes interessadas.

Tabela 5. Fatores que contribuíram para os resultados obtidos com as práticas de governança e gestão de contratações adotadas pelo TJDFT

Itens	Frequência de grau de concordância (4+5 da escala)	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação
Apoio da alta administração	95%	4,46	0,63	14%
Compromisso do TJDFT com valores éticos e padrões de conduta	99%	4,61	0,52	11%
Apoio de colegiado (comitê de contratações) à tomada de decisão, com participação das partes interessadas nas contratações	95%	4,51	0,59	13%
Monitoramento e avaliação dos resultados das contratações por meio de indicadores de desempenho pelas instâncias de governança	90%	4,35	0,65	15%
Comprometimento e colaboração entre as unidades técnicas e de controle que atuam nas três linhas do processo de contratações do TJDFT	95%	4,54	0,59	13%
Capacitação periódica dos agentes públicos envolvidos com as contratações	94%	4,49	0,77	17%
Avaliações independentes e objetivas da auditoria interna	83%	4,23	0,84	20%

Os participantes indicaram grau de dificuldade variando de 21 a 45% na lista das 14 dificuldades elencadas, conforme Tabela 6, sendo as maiores dificuldades associadas à disponibilidade de recursos humanos, a partir de avaliação quantitativa e qualitativa (45%) periódica da área de contratações, e na realização da gestão de riscos (44%). Já a menor dificuldade foi em dar transparência aos atos processuais da contratação. A partir disto, observou-se que a gestão de riscos, a gestão por competências e a disponibilização de infraestrutura tecnológica ainda carecem de aprimoramento.



Tabela 6. Dificuldades para aplicação das práticas de governança do TJDFT

Itens	Frequência de alto grau de dificuldade (Alto 4+ Muito Alto 5 da escala)	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação
Gerir as contratações com base em objetivos, indicadores e metas alinhados às estratégias do órgão	30%	3,07	0,98	32%
Atender a rotinas de monitoramento quanto ao desempenho das contratações	26%	2,94	0,92	31%
Executar os planos vigentes para o alcance das metas estabelecidas pela governança	28%	3,02	1,02	34%
Orientar, escolher, capacitar, incentivar, avaliar os ocupantes das funções-essenciais, funções de confiança ou cargos em comissão na área de contratações com base em um modelo de competências para a função compras	39%	3,23	1,13	35%
Observar as disposições do Código de Ética e de Conduta e as medidas instituídas para o combate à fraude e corrupção em licitações e contratos	23%	2,54	1,26	50%
Assegurar a legalidade e a conformidade das contratações, atentando-se à legislação vigente e aos controles instituídos em todas as fases do processo	29%	2,68	1,33	50%
Realizar o planejamento das contratações (plano de contratações anual alinhado às diretrizes do órgão e às leis orçamentárias; estudo das necessidades (ETP) para escolha da melhor solução, levando em conta o custo de ciclo de vida do objeto)	40%	3,24	1,16	36%
Realizar contratações sustentáveis (racionalizar o consumo e o gasto; adotar cotas inclusivas; explicitar nos autos ou processos de cada contratação os aspectos de sustentabilidade cabíveis).	41%	3,22	1,08	33%
Dar transparência a todos os atos processuais, inclusive da fase de gestão contratual, permitindo o livre acesso à informação sobre as contratações realizadas a todas as partes interessadas, o que inclui fornecedores, sociedade e público em geral	21%	2,46	1,26	51%
Gerir riscos nas contratações	44%	3,32	0,97	29%
Instituir controles internos que possam apoiar o alcance dos objetivos estabelecidos, a eficiência e a efetividade das operações, a confiabilidade e a conformidade com a aplicação de leis e regulamentos, levando-se em consideração o custo-benefício de sua implementação	30%	2,95	1,10	37%
Disponer de estrutura delimitada à necessidade de recursos humanos, a partir de avaliação quantitativa	45%	3,35	1,12	33%



Itens	Frequência de alto grau de dificuldade (Alto 4+ Muito Alto 5 da escala)	Média	Desvio padrão	Coefficiente de Variação
e qualitativa da área de contratações (unidades ligadas ao macroprocesso de contratações)				
Ter acesso a ferramentas de contratações eletrônicas, modulares, flexíveis, escaláveis e seguras para assegurar a continuidade, privacidade, integridade e isonomia nos negócios e proteger dados confidenciais	35%	3,00	1,23	41%
Adotar métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada (indicadores de medição de resultado - IMR)	35%	3,04	1,14	37%

Conclusões e Recomendações

O artigo alcançou o objetivo proposto de identificar as práticas adotadas e os resultados obtidos, inclusive as dificuldades enfrentadas, com a governança das contratações no TJDFT. Ao final, pode-se constatar que o Tribunal está aderente às boas práticas recomendadas pelos principais modelos publicados, alinhando-se aos objetivos legais e ao interesse pública; que o ambiente instituído permite o monitoramento e o aprimoramento das contratações e que as partes internas reconhecem o modelo como propulsor das mudanças esperadas para o alcance de bons resultados nessa área.

Como contribuição metodológica, foi utilizado o método de grupos focais envolvendo atores de diversas áreas relacionadas à governança e à gestão das contratações para avaliar as práticas recomendadas. Esse processo permitiu identificar as razões por trás das respostas e levantar possíveis necessidades de aperfeiçoamento no modelo adotado pelo órgão. A consolidação das práticas de governança, baseada em quatro diferentes fontes de recomendações e diretrizes de instituições de referência, possibilitou uma avaliação mais abrangente do modelo do TJDFT. As discussões nos grupos focais contribuíram para o aprimoramento do texto das práticas listadas, visando uma melhor compreensão pelos participantes. Em alguns casos, foi necessário dividir uma prática em duas para facilitar a avaliação. Assim, o método adotado resultou em uma lista de práticas mais completa e validada semanticamente com os participantes dos grupos focais.

O estudo contribui para o aprimoramento das práticas de governança de contratações no TJDFT, amplia a compreensão sobre essas práticas no setor público e pode ser usado como um modelo referencial para outras entidades governamentais, considerando a lista de práticas



consolidadas de governança para contratações públicas. Além disso, a lista de possíveis resultados, condições e dificultadores pode servir de insumo para outras organizações realizarem seus diagnósticos com vistas ao aperfeiçoamento da adoção da governança de contratações públicas.

A limitação da pesquisa se refere ao fato de ser um estudo de caso aplicado a um único órgão, e o fato de a avaliação ter sido por meio do grupo focal não permitiu gerar dados quantitativos quanto a evidências de validade estatística da lista das práticas de governança das contratações.

Como sugestões de pesquisa, recomenda-se que sejam realizadas pesquisas para: (i) validar estatisticamente a lista das práticas de governança das contratações públicas; (ii) identificar a adoção de práticas de governança das contratações pelas organizações públicas como forma de diagnóstico, tanto com recorte transversal como longitudinal; (iii) identificar a relação entre a percepção da adoção das práticas e dos resultados obtidos com uso de técnicas quantitativas; (iv) definir indicadores de mensuração dos resultados obtidos para serem acompanhados ao longo do tempo; (v) avançar na identificação de condicionantes e dificultadores para melhor compreensão quanto à adoção das práticas de governança das contratações públicas.

Referências

- Asuquo, C., Lashinde, A., & Adu, E. (2021). Governance quality and public sector procurement of infrastructure projects in developing countries: evidence from Nigeria. *Journal of Public Procurement*, 21(3), 285-299.
- Brasil. Casa Civil da Presidência da República (2018). Guia da política de governança pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Brasil. Conselho Nacional de Justiça (2020). Política de Governança das Contratações Públicas do Poder Judiciário. Resolução n.º 347/2020. DJe/CNJ n.º 335/2020, de 15 de outubro de 2020, p. 2-12. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3518>>.
- Brasil. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. L14133 (planalto.gov.br).
- Brasil. SEGES/ME. Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 29 set. 2022.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2020). Referencial Básico de Governança. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração.



- Brasil. Tribunal de Contas da União (2015). Governança e gestão das aquisições. Acórdão n.º 2.743/2015. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-10-28;2743>>.
- Brito, I., & Montezano, L. (2024). Governança das contratações públicas: a abrangência dos principais modelos publicados e sua correlação com a Lei 14.133/2021. *XI Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 1-30.
- Camarão, T. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. / coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sergio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. – Belo Horizonte: Fórum, 2022 (179-210)
- CNJ - Conselho Nacional de Justiça (2020). *Política de Governança das Contratações Públicas do Poder Judiciário*. Resolução n.º 347/2020. DJe/CNJ n.º 335/2020, de 15 de outubro de 2020, 2-12.
- Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019). Compras públicas: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019. p. 73-83. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>.
- Espínola, D. A. (2021). Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa. Brasília: Enap. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6780>.
- Fenili, R. R. (2018). Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói, RJ: Impetus.
- IFAC. (2013). International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework. Londres.
- IFAC. (2001). International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. *International Public Sector Study*, (13).
- IFAC. (2014). International Federation of Accountants. International framework: good governance in the public sector. Londres.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87-125.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.
- Martins, H.; Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, 130, 42-53.
- OCDE. (2021). Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Fighting bid rigging in Brazil: a review of federal public procurement* Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement.htm>.



- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2019). Government at a Glance. Disponível em: www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2022). Roteiro para adesão do Brasil à Convenção da OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/Roadmap-OECD-Accession-Process-Brazil-EN.pdf>.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2022). Roteiro para adesão do Brasil à Convenção da OCDE.
- PNUD. (2014). Governance for sustainable development integrating governance in the post-2015 development framework. March, Disponível em: <https://www.undp.org/publications/discussion-paper-governance-sustainable-development>.
- Porta, R.H., Pereira, J.R.P., & Araújo, D.G. (2022). Desafios e perspectivas para centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, 73(edição especial Consad), 49-76.
- Rejeb, A., Rejeb, K., Appolloni, A., & Seuring, S. (2024). Public procurement research: a bibliometric analysis. *International Journal of Public Sector Management*, 1-32.
- Saito, R., & Silveira, A.M. (2008). Governança Corporativa: Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. *ERA-Clássicos*, 48(2), 79-86.
- Soares, J.C.A., Mota, F.P.B., & Barboza, S.I.S. (2022). A zona de conforto da burocracia: governança no processo de compras públicas. *Revista Alcance*, 29(3), 328-342.
- Souza, K. R. (2022) Influência das estruturas e dos processos de governança e gestão de aquisições no desempenho das compras públicas. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

