

Planejamento do Processo Licitatório como Instrumento de Fomento e Controle de Políticas Públicas

Juliana Costa Tavares Marinho

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/15172>

Resumo

Este artigo explora o planejamento do processo licitatório como ferramenta para implementar e controlar políticas públicas, por ser, além de um mecanismo para aquisição governamental, uma ponte entre o poder público e as demandas sociais, e meio de promoção do desenvolvimento sustentável. Para tanto, é analisada a evolução legislativa sobre o tema, destacando a Lei nº 14.133/2021, que substitui normas anteriores para modernizar o processo licitatório. Essa nova legislação incorpora conceitos de governança e sustentabilidade, reforçando a necessidade de planejamento, acompanhamento e controle de resultados para garantir eficiência e eficácia nas contratações. Com a apresentação de práticas como o Plano de Contratações Anual, indicadores de desempenho e incentivos à inovação, o novo marco visa uma gestão pública que responda às necessidades sociais e ambientais com responsabilidade. Como resultado, se conclui que a cultura de planejamento é essencial para que as contratações públicas atendam efetivamente ao interesse coletivo, utilizando recursos de forma consciente e sustentável, tornando-se um pilar indispensável para a boa governança pública.

Palavra-chave planeamento do processo licitatório; indicadores de desempenho; governança pública

Abstract

This article explores the planning of the bidding process as a tool to implement and control public policies, as it is, in addition to a mechanism for government acquisition, a bridge between public power and social demands, and a means of promoting sustainable development. To this end, legislative developments on the topic are analyzed, highlighting Law nº 14.133/2021, which replaces previous rules to modernize the bidding process. This new legislation incorporates concepts of governance and sustainability, reinforcing the need for planning, monitoring and controlling results to ensure efficiency and effectiveness in hiring. With the presentation of practices such as the *Plano de Contratações Anual*, performance indicators and incentives for innovation, the new framework aims at public management that responds to social and environmental needs with responsibility. As a result, it is concluded that a planning culture is essential for public contracts to effectively serve the collective interest, using resources in a conscious and sustainable way, becoming an indispensable pillar for good public governance.

Key-word planning of the bidding process; performance indicators; public governance

Introdução

O processo de globalização trouxe consigo a complexidade, e em certos casos a impossibilidade, de resolução de problemas entendidos como coletivamente relevantes, por meio de simples discussão entre os envolvidos, cabendo aos atores da cena política, através da instituição da figura do Estado, diagnosticar e solucionar tais questões, ao assumir o papel de mediador e definidor de medidas preventivas e corretivas coordenadas e socialmente significativos, ações que, de forma bem rudimentar, são conceituadas como políticas públicas.

Dessa dinâmica, originou-se o debate doutrinário sobre qual a melhor maneira de se analisar e construir uma política pública para enfrentamento de um problema, pois para algumas correntes as decisões deveriam ser tomadas de forma centralizada, estando o Estado como figura principal (*top-down*) e a outra tinha como figura prevalecente os agentes implementadores e seu poder de discricionariedade, ou burocratas de nível de rua, na efetivação de políticas públicas (*bottom-up*). (Lemos *et al*, 2022)

Com a evolução do campo teórico relacionado à matéria foi demonstrado que, na realidade, é impossível a realização de um estudo isolado de um fenômeno em especial, porquanto necessária a análise da conjuntura social e econômica na qual ele está incluído, não podendo ser considerados somente as instituições e atores que dela se beneficiam ou por ela são afetadas, além do que, apesar de efetivamente salutar para se entender como o mesmo se desenvolve, a teoria do ciclo das políticas públicas não traz, por si só, a possibilidade de se analisar os fluxos múltiplos que existem em uma sociedade e o entrelaçamento temporal e espacial de problemas, soluções e atores, que tornam essa linha de raciocínio de uma política pública uma hipótese não configurada na prática.

Em outros termos, para as doutrinas mais atuais, como a defendida por Chrispino (2016), para se entender uma política pública, o Estado e as instituições que dela retroalimentam estão em constantes tratativas e não podem ser campo neutro de debate, pois dessa forma se negaria a dinâmica de conflito, tão importante e presente na conjuntura social atual. Assim, entende-se que políticas públicas podem ser consideradas como um conjunto de decisões de intervenção na realidade social, não sendo, portanto, estáticas e petrificadas no tempo.

Para Secchi (2022), a política pública, para que seja efetiva e devidamente implementada, tem que ter durabilidade no tempo, dado que uma ação isolada para atender a uma circunstância específica e que depois deixa de existir não pode ser assim denominada, e está revestida de uma diretriz recheada de intencionalidade que comandará uma ação coordenada ao longo do tempo para enfrentar um problema público, este sendo aquele que afeta a coletividade, construído através de um embate de discussão dos atores envolvidos, ou seja, um jogo de forças que se trava na fase de formulação da própria política.

Diante do exposto, pode-se explanar que políticas públicas são um meio de agir do Estado, visando a realização de objetivos definidos que expressam a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Quanto à licitação, definida doutrinariamente na seara jurídica como “procedimento administrativo disciplinado por lei, que busca selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, a partir da prévia definição de critérios objetivos e com especial atenção ao princípio da isonomia” (Justen Filho, 2019), tem crescentemente sido tratada como instrumento para viabilização de políticas públicas, um meio disponível para transformar a intenção dos atores da gestão pública em ações.

Assim, o Estado, ao constatar a existência de uma necessidade, quer interna de sua gestão ou advinda de uma demanda coletivamente relevante, em que seu pessoal ou suprimento de material não são suficientes para saná-la, inclui tal demanda em sua programação para contratação daquele objeto por meio de processo licitatório.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, impõe que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”

Denota-se assim, que o processo licitatório tem como raiz principiológica garantir o pleno exercício dos direitos fundamentais, constitucionalmente definidos, através do cumprimento e execução de uma estrutura procedural articulada para escolha do melhor meio de atendimento das necessidades internas da Administração e consequentemente da política pública inerente.

Ademais, o poder público, através da licitação, se coloca como interventor no mercado, mediante realização de práticas diferenciadas de consumo, estimulando e criando ações que fortaleçam a produção de um produto ou uma classe, através de definição específicas de habilitação, propostas e especificação do produto que será licitado.

Assim, comprehende-se que a utilização da licitação como instrumento de política pública atribui-lhe tantas finalidades quanto se puderem vislumbrar as mais variadas pautas contidas nos textos constitucionais e infraconstitucionais que visem ao atendimento das demandas da sociedade e da máquina pública, estando seus ditames pautados em exigências e condicionantes pertinentes a estrutura política no momento de sua execução.

Desse modo, se fez necessário definir regras que permitissem disputas justas que levassem a Administração Pública a contratar os melhores produtos ou serviços a preços justos, com esse objetivo adveio a Lei nº 8.666/1993, a também conhecida como Lei de Licitações e Contratos - LLC, que instituiu regras para a licitação e contratação.

Importante salientar que o mencionado normativo, em linhas gerais, por ser instrumento da administração burocrática, característica inerente ao período em que foi implantada, regulava os processos sem considerar a possível ineficiência envolvida pelo engessamento, somente *a posteriori* detectado, de seus fluxos, estes mais específicos e extremamente formais, porque se acreditava ser o modo mais seguro de evitar a corrupção e atingir suas finalidades.

Com o advento da chamada Administração Gerencial, visando a obtenção de resultados e incentivando a criatividade e a inovação, entendeu-se pela necessidade de adequar a legislação que tratava sobre as compras governamentais, para que estas fossem capazes de lograr melhores resultados, alocar com maior eficiência os recursos e dá celeridade ao processo, sem, contudo, deixar de lado o seu teor procedural e fiscalizatório, razão pela qual fora promulgada a Lei n. 10.520/2002, também conhecida como Lei do Pregão.

Ainda em decorrência desse novo viés de estruturação da administração pública, a LLC sofreu alteração pelas Leis nº 12.349/2010 e nº 13.500/2017, que introduziram, respectivamente, princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável no art. 3º e o § 5º no art. 4º, o qual dispôs sobre a possibilidade da Administração Pública exigir, nos editais de licitação para a contratação de serviços, que as empresas contratadas pelo poder público tivessem um mínimo de trabalhadores oriundos ou egressos do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização dos mesmos.

Todavia é preciso ampliar o espectro acima abordado, porquanto o desenvolvimento nacional sustentável, especialmente diante do verbete sustentabilidade, comporta aspectos além dos ecológicos e ambientais, como os econômicos, sociais e culturais, podendo até ser confundido com o que se comprehende como interesse público.

Exemplificando a utilização da licitação para além de meio de compra governamental, como instrumento para a promoção de políticas públicas, que partem da premissa que o poder de compra do Estado é uma variável importante no momento de se analisar as soluções para um problema, é o tratamento diferenciado e favorecido que tem sido dado a micro e pequenas empresas nos certames, advindo através da Lei Complementar nº 123/2006, e o enfoque ao ato de licitar como um possível veículo de promoção do desenvolvimento regional-ambiental-econômico da produção ou fornecimento de um determinado bem ou serviço, sendo um bom exemplo disso o Programa

Nacional de Alimentação Escolar e sua parcial dispensa de licitação a produtos de agricultura familiar.

Recentemente foi promulgada a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC, que consolidou em seu texto o regramento geral sobre a matéria revogando, conforme define seu art. 193, as demais legislações de cunho geral que tratam sobre a matéria (Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2022 e arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011) e trazendo em seu bojo o cerne de anos de discussão entre os atores políticos, burocráticos e sociais, e das decisões do Tribunal de Contas da União, dentre outros órgãos de consultoria e controle federal.

A aprovação e publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos ocorreu após uma extensa e complexa tramitação parlamentar, que durou aproximadamente 25 anos. Por isso, é possível verificar que o texto final da lei, que perpassou por diversas legislaturas federais, e até por um processo de impeachment presidencial, foi construído em um ambiente democrático e participativo guiado pelas mais diversas intenções, pela necessária e salutar participação da sociedade, de segmentos civis e econômicos organizados, de juristas e especialistas em gestão pública.

Durante esse período, o projeto de lei, que culminou em conversão na lei atual, passou por diversas discussões e análises nas comissões parlamentares, resultando, desse longo processo, uma lei que consolida importantes flexibilizações e simplificações procedimentais para uma melhor prestação do serviço público.

Essa nova lei trouxe consigo a primazia da aplicação de práticas mais gerenciais no âmbito das contratações públicas brasileiras, com melhorias significativas ao se adequar às novas tecnologias, estabelecendo como regra a utilização do ambiente digital para a divulgação de informações e a realização das licitações, consolidando as melhores fluxos no sentido de tornar o processo mais eficiente, econômico, transparente e competitivo, estabelecendo novos institutos e corrigindo falhas específicas.

Ademais, como consequência dessa diversidade de atores no processo e modificação do modo de governar na Administração Pública, foram positivadas ações e obrigações na nova norma, que sedimentaram a natureza extra procedural do processo licitatório, tendo como base seu art. 5º, quando define o desenvolvimento nacional sustentável como princípio regente de sua aplicação e ao arrolar, no art. 11, o incentivo à inovação e, novamente, o desenvolvimento nacional sustentável, como seu objetivo.

Outro exemplo dessa característica é a previsão de favorecimento de microempresas e empresas de pequeno porte, versadas já no seu art. 4º, quando o legislador ratificou que as disposições da Lei Complementar nº 123/2006 aplicam-se às licitações e contratos administrativos.

A governança também foi incorporada de forma principiológica, estrutural e fundacional na nova legislação que trata sobre compras públicas, definindo-se como obrigatória, conforme conceituação do Tribunal de Contas da União que, assimilada pelo Decreto nº 9.203/2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, determina o uso de mecanismos de liderança, estratégia e controle com o propósito de implementar processos e estruturas voltados para a avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos de licitação, visando atender melhor às necessidades e expectativas do cidadão para que as contratações agreguem valor aos negócios da organização, com riscos aceitáveis.

No setor público, a governança, conforme também Teixeira e Gomes (2019), origina-se da relação de assimetria de informações que se dá entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes), e tem sua implementação no Brasil, (...) a contar do gradativo esgotamento do modelo de administração pública burocrático-weberiano ao longo do século XX, associado à crise fiscal mundial dos anos 1980, que favoreceu o desenvolvimento do modelo de administração pública gerencial, como proposta de tornar o Estado mais eficiente e mais capaz de atender às crescentes demandas por mais e melhores serviços.

A NLLC enfatiza em vários de seus dispositivos a importância da governança como motriz ao atendimento dos objetivos centrais da salutar contratação pública, tendo seu art.

11 como principal norma sobre o tema, ao imputar à alta administração do órgão ou entidade a responsabilidade pela governança das contratações e dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promovendo, por conseguinte, um ambiente íntegro e confiável, e assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias.

Tal *mandamus* atribuiu ao gestor público, em seu art. 4º, a obrigação de conhecer e implementar ferramentas de governança visando modernizar e simplificar o processo de contratação pública, por meio da alocação racional dos recursos, equilibrando o menor custo possível com o máximo benefício alcançado para a sociedade, aumentando a transparência e proporcionando meios para execução da *accountability*, para promover uma maior competitividade entre as empresas interessadas em fornecer bens e serviços ao setor público.

A adoção da governança nas contratações públicas contribui para diversas políticas públicas, tais como o fomento à inovação no mercado, a identificação dos objetos de menor impacto ambiental, a promoção do consumo consciente de bens e serviços, a transparência ativa e passiva dos procedimentos e resultados, o aprimoramento da interação com o mercado de fornecedores, o fomento à cultura do planejamento, bem como a gestão de riscos no macroprocesso de contratação, visando à atuação eficiente e satisfatória da Administração Pública.

A garantia da transparência e publicidade nas contratações públicas são igualmente ferramentas essenciais para promoção da confiabilidade dos atos do processo licitatório. A necessidade de publicações claras e objetivas de editais, bem como o uso de sistemas eletrônicos para aumentar a transparência, estão em total consonância com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, a qual reconhece a transparência como um dos pilares fundamentais desse processo.

Outro instrumento extraído dos ditames da governança pública que fora devidamente instrumentalizado na NLLC foi a necessidade de implementação de avaliação de resultados e do monitoramento das contratações como instrumentos fundamentais para a gestão eficiente e transparente dos recursos públicos, através da adoção de indicadores de desempenho e instrumentos de controle interno determinantes para mensuração e verificação contínua dos resultados obtidos, o que demonstra o compromisso em buscar a excelência na execução dos contratos e a correta utilização dos recursos públicos.

O papel fundamental da governança está comprovado no que tange às contratações públicas, pois suas diretrizes impulsionam a transparência, a integridade e a eficiência nos procedimentos de aquisição de bens e serviços pelo setor público.

Contudo, a definição das ferramentas de governança que serão usadas pelo ente público deve ser feita de acordo com a realidade da organização, buscando um formato e nível de complexidade adequados para alcançar os seus objetivos, evitando controles cujos custos sejam superiores aos possíveis benefícios.

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União entende, como explicado em Referencial Básico de Governança Pública (TCU, 2020):

O propósito da governança não é, nem poderia ser, a criação de mais controles e de mais burocacia. Ao contrário, a governança provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor (adaptado de OCDE (2017)). Por isso, a mera adoção burocrática de práticas, sem foco nos resultados, não conduz à boa governança e nem condiz com ela. Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade.

Como norma regulamentadora requestada pela lei geral, foi publicada pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia a Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que trata sobre governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, buscando-se garantir que as contratações públicas sejam realizadas de forma a atender aos objetivos de seleção da proposta mais vantajosa, com tratamento isonômico entre os licitantes, promoção da justa competição, prevenção de contratações superfaturadas, subfaturadas ou inexequíveis, além de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Dentre as ferramentas de governança incluídas na Portaria nº 8.678/2021, estão a obrigatoriedade de definição de diretrizes, objetivos e metas claras e coerentes pela administração superior dos órgãos e entidades, a adoção de processos de monitoramento e avaliação contínuos, e a implementação de sistemas de gestão de contratos eficientes, a necessidade de capacitação e treinamento constantes para os profissionais envolvidos na gestão de contratos públicos para aprimorar habilidades e conhecimentos na área, além de determinar a importância do metaprocesso de contratação pública, sendo este conceituado como agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Ademais, a Portaria em questão exige que sejam implementados sistemas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas de análise do desempenho institucional para a gestão dos processos de contratações e instrumentos que promovam decisões orientadas por evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e participação da sociedade. Entre essas medidas, estão a publicação clara e objetiva de editais, a utilização de sistemas eletrônicos para aumentar a transparência e a implementação de procedimentos para avaliar e mitigar riscos.

A norma em comento ainda destaca a importância de governar as contratações públicas com base na participação e no controle social, envolvendo a sociedade nas diversas etapas do processo. Isso pode ser alcançado por meio de mecanismos como audiências públicas e consultas prévias, conforme mencionado nos incisos VII e VIII de seu art. 5º.

Ao abrir espaços para a participação da população, a Administração Pública tem a oportunidade de ouvir as necessidades e demandas dos cidadãos, levando em consideração os interesses destes na definição das diretrizes de contratação pública.

O alinhamento dessas ferramentas leva ao entendimento de que a implementação da governança de contratos prima por um processo integrado, cujo resultado, de acordo com o conceito de governança das contratações, presente no inciso III do art. 2º da Portaria nº 8.678/2021, é de “agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis”.

Dessa forma, comprehende-se que, por meio da aplicação das ferramentas de planejamento com base nas diretrizes da governança, o gestor poderá interpretar a realidade do órgão sob os pontos de vista estrutural, geográfico, administrativo e orçamentário, de modo a ter todos os elementos necessários para o cumprimento dos objetivos da licitação, além da elaboração do plano de ação para a realização de todas as etapas do processo de compra.

Por tudo o exposto, se vê que a nova lei de licitações e contratos consolida a função social da licitação como meio de desenvolvimento de políticas públicas afirmativas e implementação de direitos constitucionais por parte do Estado, porquanto, entender esse novo viés de transformação pelo qual está perpassando o processo de aquisições pública é compreender a realidade sob uma ótica que envolva também a questão do planejamento e governança com o objetivo de proporcionar melhor gestão e controle dos gastos públicos, bem como concretização de políticas públicas para viabilização de direitos humanos.

Considerando o descrito, é possível afirmar que o processo licitatório funciona, além de instrumento para implementação da política pública, como forma de controle de metas e de objetivos das políticas aplicadas.

2. da evolução normativa sobre planejamento do processo licitação

Quando se volta ao estudo da evolução normativa pátria ao que se refere ao planejamento na licitação, o elemento utilizado para iniciar um processo de contratação pública, de acordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, era o Projeto Básico, que se encontrava definido como “[...] conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação”. (Brasil, 1993, s.p).

Com o advento da Lei nº 10.520/2022, passou-se a exigir para a modalidade de licitação que este normativo regia a elaboração do Termo de Referência como instrumento basilar da fase preparatória da licitação, tendo sua definição explanada em Decretos Federais nº 3.555/00 e nº 10.024/19, que regulamentaram respectivamente o pregão presencial e eletrônico em âmbito federal.

Outra norma de suma importância que tratava dessa matéria é a Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao dispor minunciosamente sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal, que foi utilizada para balizar a NLLC no que se refere ao planejamento na licitação.

Desde antes da Constituição de 1988, há um entendimento que o exercício da função administrativa seja feito de forma planejada. De fato, o planejamento para a Administração Pública é tão essencial que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) prevê capítulo específico à matéria, em seu Capítulo II, no qual se estabelece regramento para a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e que todo processo de compra pública, antes de ser instaurado deve passar pela análise acerca da existência de recursos financeiros e orçamentários para custear a despesa que dela advinha.

Além do que, ao planejamento se incumbe também a gestão consciente dos recursos disponíveis e o afastamento dos riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados, atingindo-se, em consequência, de forma mais salutar a política pública inerente ao certame.

Especificamente em relação aos processos licitatórios, o planejamento gera economicidade, eficiência, eficácia e segurança jurídica, garantindo o fornecimento de bens e a prestação de serviços necessários para que as políticas públicas atinjam os seus fins e atendam aos anseios da sociedade.

O planejar teve sua importância expressamente estabelecida na NLLC, primeiramente no momento em que o mesmo fora alçado ao patamar de princípio, em seu art. 5º, bem como quando fora instituído em seu bojo a fase preparatória do processo licitatório, devidamente esmiuçada entre os arts. 18 a 27, e imputando em seu art. 12, inciso VII, que, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderá, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Essas ações foram regulamentadas em âmbito federal pelo Decreto Federal nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que ao dispor sobre a elaboração de tal artefato no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definiu suas diretrizes e elencou, em seu art. 5º, como objetivos a racionalização das contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais; garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes; subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; evitar o fracionamento de despesas; e

sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

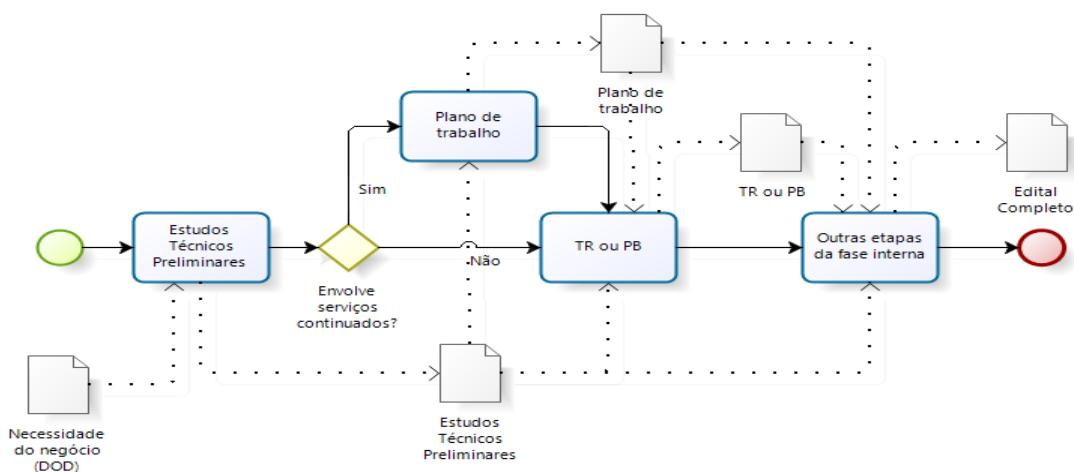
Para a realização da análise dos dados e definição de uma salutar fase de planejamento do processo licitatório, mais precisamente para elaboração do Plano de Contratação Anual – PCA, devem ser utilizados indicadores para mensuração dos parâmetros principais que se pretendem saber para estipular o que é necessário ao próximo exercício fiscal, fatores estes monitorados através da verificação, exemplificativamente: do prazo de duração, total e por fases, dos processos licitatórios; do número de processos licitatórios realizados em cada modalidade; do número de processos licitatórios finalizados com êxito, dos fracassados e dos desertos; do número de avenças celebradas; do histórico de fornecedores; do histórico de alterações contratuais; do número de itens licitados que foram adjudicados; do número de itens licitados que foram cancelados; da negociação e redução de preços e diferença dos mesmos com os preços estimados que serviram de base ao processo licitatório; da quantidade de licitantes por disputa e detalhamento; do quantitativo de rescisões contratuais.

Ou seja, a utilização dos indicadores, ao concatenar os dados extraídos, estabelecem as ações a serem tomadas, definirão como elas devem/podem ser executadas, em que local podem acontecer, quem será a pessoa ou setor responsável por suas realizações, quando serão realizadas e qual o custo financeiro que cada uma pode acarretar.

Por tal, na construção do Plano de Contratações Anual é definido quais pontos devem ser verificados e traduzi-los de maneira que possam ser mensurados através de cálculos simples de frequência, média e porcentagem, ou seja, estipular quais os indicadores a serem utilizados, para que se chegue ao resultado da real situação do cenário estudado e se tome as decisões mais salutares para resposta à questão chave da gestão dos contratos dentro daquele ente.

Ao lado desse aspecto macro do processo de planejamento nas licitações, tem-se também o micro planejamento, referente a cada licitação individualizada, no qual, exige-se uma série de etapas internas antes da publicação do edital de licitação, são elas: a) a exigência do processo se iniciar com o Documento de Formalização da Demanda; b) a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares; c) a formalização do Termo de Referência, Projeto Básico, Projeto Executivo ou Anteprojeto; a criação de eventual matriz de riscos, a depender do objeto contratual; d) criação de minutas ou utilização de material já padronizado para editais e demais documentos; e, e) o envio do processo à assessoria jurídica para que seja feito o necessário parecer.

Conforme se pode extrair da figura abaixo (Figura 1), esta é a cronologia aplicada pelo Tribunal de Contas da União:

Figura 1 - Etapas da fase preliminar da licitação conforme Tribunal de Contas da União

Fonte: Tribunal de Contas da União¹

O fluxo se inicia com a elaboração pelo setor interessado do Documento de Oficialização de Despesa, que embasará o Estudo Técnico Preliminar, a posterior formalização do Termo de Referência, Projeto Básico, Projeto Executivo ou Anteprojeto e finalizando-se, após análise jurídica, com a elaboração do edital.

O art. 18, da NLLC, dispõe que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, com foco na descrição do objeto e de suas características, das condições de entrega e execução, além da justificativa da necessidade da contratação, na elaboração do instrumento convocatório e da minuta do contrato que vier a ser firmado.

Dentre esses documentos e etapas, talvez o que mereça maior atenção por parte do gestor seja o ETP, apesar de não ser um desconhecido na seara federal, que já lidava previamente com a sua obrigatoriedade em razão da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017, não era formalmente familiar de grande parte das municipalidades, que não o elaboravam antes da Lei nº 14.133/2021.

Conceitua a lei federal o ETP como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, por meio do qual se definem as características do interesse público envolvido e se constata a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Além do acima descrito, a nova lei, quando do planejamento, dispõe ainda de regramentos e outros princípios, tais como a alocação da matriz de riscos, centralização das compras, adoção de catálogos padronizado, entre outros, como se verifica exemplificativamente em seu art. 40 e seguintes.

Importante salientar que a Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, regulamenta a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Outro princípio ligado ao planejamento muito importante trazido como basilar nessa nova legislação é o da padronização, que, de acordo com Justen Filho (2019, p. 297), refere-se à sistematização uniforme das especificações de determinados produtos de modo a promover uma racionalização da atividade administrativa, com redução dos custos e

¹ <https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.htm>

otimização da aplicação dos recursos, portanto, uma obrigação legal de se promover uma análise das características do que estão dispostos no mercado, observando-se todos os seus aspectos e culminando em sua catalogação.

A interligação da padronização com o planejamento se dá no momento em que àquela serve como pressuposto de futuras contratações, pois as direciona a procurar produtos com características conhecidas e viabilidade constatada, reduzindo a possibilidade de vícios e erros na execução do processo licitatório.

Outro princípio já albergado pela legislação anterior e ratificado na norma atual com incidência na seara do planejamento licitatório é o do parcelamento do objeto, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, para garantir maior competitividade ao certame, na medida em que a disputa por itens culmina na ampliação da participação de empresas interessadas e, em regra, consequente economia à Administração Pública.

Partindo dessa obrigatoriedade principiológica, deverá o gestor, ao estabelecer as regras da disputa vindoura, decidir pela forma que serão alocados os produtos (individual, lote/grupo ou global) e justificar o não-parcelamento, embasado em uma das hipóteses taxativas do artigo 40, § 3º, da NLLC.

Dentre as estruturas definidas legalmente como estratégicas para a concretização das ferramentas dos princípios da padronização e do parcelamento, têm-se a instituição de instrumentos que permitem a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, no qual agregam-se demandas e as unificam para posterior realização da licitação, já que as aquisições compartilhadas apresentam várias vantagens como a economia de escala, o rateio de recursos, a redução de número de processos licitatórios e consequente otimização dos gastos públicos com hora trabalhada dos servidores e material de consumo.

Como um desses aparatos, têm-se as centrais de compras, objetivando racionalizar e otimizar os processos de aquisição de bens e serviços pela administração pública, promovendo maior eficiência, economicidade e padronização nos processos licitatórios.

A central de compras configura-se como um setor dentro de uma estrutura institucionalizada e organizada por parte dos municípios, criada por ato normativo no qual será definido suas competências e fluxos de atividades, que, via de regra, giram em torno do planejamento das compras de todas as unidades gestoras do referido ente, criação de cronogramas de compras, adequação das necessidades das unidades demandantes, realização das licitações e formalização dos contratos.

A escolha de pessoal que laborará na central para realização de suas atividades gera a expertise desses servidores, o que permite minimizar erros, mitigar riscos e propor soluções ao longo do processo de contratação pública com mais agilidade e eficácia, contribuindo para o alcance de melhores resultados dos processos.

Teoricamente, eduze-se que são inúmeras as vantagens da centralização de compras pelos municípios, e que de suas atividades resultam em mais eficiência, qualidade dos processos e fortalecimento da gestão por competência, porquanto se faz forjada no estímulo da implantação da governança, principalmente no que diz respeito às fases preparatória e de gestão contratual.

Ademais, com a realização de licitações centralizadas se é possível ganhar na economia de escala, que não consiste apenas na redução dos valores adquiridos, mas, também, na redução de número de processos licitatórios que tem custo operacional referente ao movimento da máquina administrativa.

Outro ponto decorrente dessa centralização é a realização de catalogação e padronização de objetos que serão licitados, através da delimitação do tipo de itens à serem comprados, definição de suas especificações através da análise do que é fornecido no mercado e estipulação dos quantitativos, produzida para atender às necessidades dos órgãos daquele ente.

Através dessa catalogação, é possível conhecer as especificações postas à venda e a dinâmica do mercado que trabalha com os objetos à serem licitados e entender como se dá a definição de sua oferta e estipulação de seu preço, o que torna a gestão capaz de concluir

qual a melhor forma de se licitar, ao tempo em que se compõe os parâmetros de qualidade e requisitos mínimos necessários do que será adquirido ou do serviço que será contratado.

Como exemplo da importância da catalogação, decorrente de estudo prévio da necessidade da gestão em conjunto com o oferecido pelo mercado, têm-se a possibilidade de utilização dos procedimentos auxiliares à licitação, conforme discorre os art. 78 e seguintes da NLLC, que trazem celeridade e objetividade ao processo, quando bem empregados.

Posto isto, ao trazer instrumentos que auxiliam na definição de metas, estabelecimento de processos, prazos, ferramentas e recursos específicos de uma organização, a figura do planejamento deverá ser utilizada pelos gestores e fiscais contratuais nos processos de organização dos setores por eles gerenciados, pois propiciará um melhor controle, por meio da integração das diretrizes e metas estabelecidos no plano estratégico da instituição às especificidades do setor.

Conclusão

Ao trazer instrumentos que auxiliam na definição de metas, estabelecimento de processos, prazos, ferramentas e recursos, a curto e médio prazo, específicos de uma organização, a figura do planejamento deverá ser utilizada pelos gestores e fiscais contratuais nos processos de organização dos setores por eles gerenciados, pois propiciará um melhor controle, por meio da integração das diretrizes e metas estabelecidos no plano estratégico da instituição às especificidades do setor.

No que se refere especificamente às compras públicas, é comum se observar a instauração de processos licitatórios destinados ao atendimento apenas das necessidades momentâneas de um único órgão de determinado ente federativo. Muito frequentemente, os órgãos contratantes não analisam a demanda a longo prazo, o custo envolvido nas aquisições parceladas frente à economia gerada pela compra de escala, a disponibilidade do estoque, a capacidade do almoxarifado, a adequação financeira e orçamentária programática do órgão licitante, o ciclo de vida da contratação, dentre outros fatores que deveriam interferir na decisão do gestor, antes mesmo de instaurar o procedimento de compra.

Assim, diante desses efeitos negativos que a falta de planejamento pode gerar para a administração na gestão de seus suprimentos, forçoso se faz a adoção de técnicas de planejamento para que os gestores possam aplicá-las no âmbito das contratações públicas. Desse modo, será possível prever as compras futuras, definir prioridades, organizar e medir o desempenho das aquisições, visando alcançar eficiência e qualidade nos serviços públicos a serem entregues à população.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 representou um avanço e aprofundamento na regulamentação do planejamento na fase preparatória dos processos licitatórios. Tal fato traz consigo o condão de implementar melhorias em todas as fases da contratação, posto que uma fase inicial bem elaborada, com estudos e planejamento bem estruturados é determinante para o sucesso da licitação. Sabendo que a licitação, para atender ao interesse público, “deve buscar a proposta mais vantajosa, a fim de alcançar resultados positivos no serviço público e atender as necessidades da população de maneira mais ágil o quanto possa e com o menor dispêndio de recursos” é indispensável que “os procedimentos adotados sejam executados da melhor forma e bem-sucedidos, desde o início da montagem do processo, a abertura do certame até o encerramento do mesmo, pois é nele que é empregado o dinheiro público e é dele que provêm os serviços prestados pelo governo à sociedade”. (Silva, 2020)

Sendo assim, um salutar rito licitatório influencia diretamente na qualidade das atividades públicas, razão pela qual se faz necessário avaliar essa prática administrativa, com vistas a identificar o atual desempenho e propor possibilidades de melhoria para os certames futuros por meio da definição de práticas de governança.

Com esse fim, premente se faz que sejam delineados os parâmetros pelos quais serão analisadas as diretrizes que implicarão uma maior eficácia e eficiência do processo de compras públicas.

Na prática, a fase de planejamento da licitação tornou-se ainda mais relevante, tendo a legislação pátria evoluído em suas normativas referentes as ações pertinentes a preparação para uma licitação, estando atualmente passando por uma fase de transição, na qual imputa aos entes municipais a verificação de qual será a melhor forma de regulamentar e executar os atos de planejamento da contratação em sua esfera.

Pode-se, *a priori*, entender que as fases de planejamento e gestão contratual são independentes. Contudo, tal assertiva não é verdadeira, haja vista a interligação entre as duas no momento em que a fase primária serve como base e define toda sistemática para a execução das demais fases da contratação.

Com efeito, a melhor forma de evitar problemas nas contratações é por meio de um acurado planejamento, porquanto, podem decorrer de sua falta, a definição de dados não confiáveis, a realização de compras desnecessárias, de contratações emergenciais por desídia, alterações contratuais desnecessárias, dentre outros problemas que podem ensejar a responsabilização do gestor e de todos os envolvidos no processo.

Infere-se do já exposto, que o planejamento é complexo e deve ter metas, limites e condições, sendo que, se realizado de forma adequada vai influenciar na futura execução do contrato administrativo, em especial no que diz respeito a um melhor cumprimento dos fins culminados pela Administração Pública aos seus administrados.

Destarte, não deve a Administração deixar de bem planejar, contanto com as possibilidades legais de alteração contratual, pois o entendimento de um gestor probó, em obediência ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), deve ser o de que se realize o planejamento necessário para que a execução do contrato corra conforme o inicialmente estipulado, salvo interferências externas que fujam de sua ingerência.

Em suma, o administrador público tem por dever funcional planejar e traçar metas e objetivos com a finalidade de não causar prejuízos à Administração Pública, evitando-se assim, a prática de gestão ineficiente e contrária aos ditames da Lei de Licitações e Contratos.

É relevante enfatizar que é condição indispensável à Administração Pública a adesão do sistema de planejamento como diretiva central de todo e qualquer governo. Programar a receita, a despesa e os investimentos devem se constituir tarefa básica, elementar e rotineira de qualquer ação governamental, qualquer que seja o volume de negócios a empreender.

É preciso cada vez mais difundir a importância e a responsabilidade envolvidas em se fazer uma contratação pública eficiente. Afinal, está se gastando dinheiro do cidadão, da sociedade de um modo geral, razão pela qual o recurso público, que é cada vez mais escasso nos dias atuais, precisa e deve ser bem utilizado.

O aparente excesso de requisitos para todo e qualquer objeto parece ser um equívoco, que vai na contramão da eficiência administrativa. Todavia, pelo anteriormente exposto, restou-se claro que a Lei nº 14.133/2021 primou pelo planejamento nos procedimentos de contratações públicas, lhe elevando ao patamar de princípio e instituindo uma série de mecanismos e institutos para auxiliar os gestores públicos na tarefa de licitar de forma planejada.

Portanto, é imprescindível que a cultura do planejamento não só seja incorporada à política de governança da instituição, como seja inserida na rotina quotidiana dos expedientes dos órgãos responsáveis pelas compras públicas. Mais do que cumprir regras, é preciso que o planejamento seja adotado como uma cultura diária dos órgãos públicos, de modo a naturalizá-la, tornando-se um hábito saudável na Administração Pública.

Referências bibliográficas

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constituicao.htm. Acesso em: 01 maio 2024.
- BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 ago. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555compilado.htm. Acesso em: 01 maio 2024.
- BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1 jun. 2005. seção 1, ano 142, n. 103, p. 5-7. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/06/2005&jornal=1&pagina=5>. Acesso em: 03 maio 2024.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 03 maio 2024.
- BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 03 maio 2024.
- BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jan. 2022a. seção 1, ano 160, n. 18, p. 1-3. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/01/2022&jornal=515&pagina=1>. Acesso em: 03 maio 2024.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 12 abr. 2024

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jul.2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12349.htm. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 12.232, de 29 de abril de 2010; revoga dispositivo da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12462.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13500.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1º abr. 2021. seção 1, ano 159, n. 61-F, p. 1-23. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 03 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 ago. 2022b. seção 1, ano 160, n. 150, p. 76-77. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/08/2022&jornal=515&pagina=76>. Acesso em: 03 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 maio 2017. seção 1,ano 154, n. 100, p. 90-109. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=26/05/2017&página=90>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A importância da nova lei de licitações: um diálogo com o ministro do TCU Antonio Anastasia. **ConTreinamentos**, 18 abr.2024. Notícias. Disponível em: <https://contreinamentos.com.br/a-importancia-da-nova-lei-de-llicitacoes-um-dialogo-com-o-ministro-do-tcu-antonio-anastasia/#:~:text=A%20licita%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20uma%20parceria%20com%20o%20setor,promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20%C3%A2mbito%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional**. 3.ed. Brasília: TCU, 2020.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas:** uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: EdFGV, 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 18. ed. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LEMOS, A. do C. B; LOTTA, Gabriela. Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [S. l.], v. 7, p. 1–4, 2022. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/20038>. Acesso em: 13 maio. 2024.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, Débora Gomes da. **Indicadores de desempenho nos processos licitatórios:** um estudo na Prefeitura Municipal de Pedro Velho/RN. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/35283/1/IndicadoresDeDesempenho_Silva_2020.pdf. Acesso em: 01 maio 2024.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 01 maio 2024.