

Influência da Governança Pública nas licitações e acordos administrativos no âmbito da Marinha do Brasil

Autoria: C-Apa-IM-2023 - DAdM - 34

RESUMO

Este estudo objetivou analisar a influência da Governança Pública Brasileira sobre as atividades de licitação conduzidas na Marinha do Brasil (MB). Para alcançar tal objetivo empregou-se uma metodologia bipartida: procedeu-se uma pesquisa bibliográfica para conceituar a governança pública; subseqüentemente, realizou-se um rastreamento detalhado de processos licitatórios com o propósito de identificar, em cada fase, as manifestações concretas de aspectos apresentados sobre governança adotadas pela MB. Esta análise permitiu não apenas discernir os aspectos teóricos de GPB refletidos nas práticas correntes, mas também correlacionar os achados empíricos com as teorias de diferentes autores. Observou-se que as diretrizes de GPB se fazem presentes e influentes nas etapas de licitação, sugerindo confluência entre teoria e aplicação prática. Espera-se que as descobertas desta investigação enriqueçam a compreensão entre governança pública e processos de contratação no âmbito da MB, enfatizando não somente a conformidade com o princípio da legalidade, mas também iluminando os motivos intrínsecos que direcionam os atos administrativos.

Palavras-Chaves: Governança Pública; Administração Pública; Licitação, Marinha do Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Em um cenário global onde a transparência e a eficiência são demandas cada vez mais prementes, a governança pública emerge como base do paradigma mais atual da Administração Pública (RASCHENDORFER, FIGUEIRA, & FURTADO, 2022).

Nesta linha um dos conceitos de governança é definido como um mecanismo que direciona e coordena ações em direção a objetivos comuns. Além disso, apresenta princípios fundamentais, como transparência, responsabilização e integridade, que são essenciais na governança pública (ALQOOTI, 2020).

A administração pública, ao longo da história, tem passado por uma série de transformações paradigmáticas, refletindo as necessidades e os valores de cada época. Desde as primeiras formas de organização governamental até os dias atuais, houve uma progressão que culminou na concepção da governança pública. Essa evolução do modelo de administração pública é discutida, destacando diferentes paradigmas ao longo do tempo, como o modelo burocrático de Max Weber, a Nova Gestão Pública por Hobbie (1991) e a Nova Governança Pública apresentado por Osbone (2006). Essa evolução reflete as mudanças na forma como a administração pública é conduzida, no contexto mais atual, incorporando elementos da gestão do setor privado para melhorar a eficiência e responsabilidade do governo.

Ao examinar a trajetória da Administração Pública Brasileira, observa-se sua evolução em resposta a momentos críticos de mudança política, social e econômica. A crise fiscal, a promulgação da Constituição de 1988, a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as várias iniciativas de desburocratização, são marcos que contribuíram significativamente para o atual desenho da governança pública no país (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Nesse contexto evolutivo este artigo direciona atenção para a influência dos conceitos de governança pública nas licitações e acordos administrativos no âmbito da MB, com base na Lei nº 14.133/2021. Ao aplicar duas metodologias, envolvendo pesquisa bibliográfica para definir conceitos e princípios-chave da governança pública e técnicas para identificar relações de causa e efeito, inspiradas no método de rastreamento de processos para identificar os processos das licitações e acordos administrativos realizados pela MB, o rastreamento dos processos de licitação revelou presença e aplicação desses conceitos em cada fase do processo. Desde a formalização da demanda até a homologação do contrato, foram garantidos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, responsabilização e transparência.

Isso reflete a importância da governança pública na orientação e controle das ações do setor público, contribuindo para o alcance de metas e objetivos comuns, bem como para a gestão eficiente dos recursos e a promoção da confiança da sociedade na administração pública. Portanto, a governança pública desempenha um papel fundamental no funcionamento eficaz das entidades públicas e no cumprimento de suas responsabilidades perante a sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Perspectivas Globais de Governança

Nos setores público e privado, o termo governança é amplamente referenciado à acordos, normas e regulamentos. Mesmo não havendo uma definição singular, este termo pode ser compreendido como um mecanismo para direcionar, controlar e coordenar ações de indivíduos ou organizações, alinhando os interesses em prol a objetivos comuns. Ademais, pode ser reconhecido como regimes de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que orientam, prescrevem e regulam as atividades governamentais, onde estas abrangem o fornecimento de bens materiais ou prestação de serviços, apoiados publicamente (LYNN, HEINRICH & HILL, 2000).

Em 2012, o Instituto de Auditores Internos definiu a governança pública como a integração de métodos e estruturas estabelecidos por um conselho com o propósito de orientar as ações de uma entidade, garantindo que as metas propostas sejam alcançadas e que as operações sejam conduzidas de maneira ética e responsável (CARLEI, MARRA, & POZZI, 2022).

A governança pública (GP) evoluiu para tornar-se uma ferramenta essencial na concretização de planos de progresso, garantindo que o auxílio técnico e financeiro alcance seus objetivos por meio de princípios fundamentais, tais como: transparência, responsabilização e integridade. Em 2014, o Escritório Nacional de Auditoria da Austrália (ANAO) observou que a natureza do setor público é ampla e dinâmica. Portanto, é imperativo que as agências governamentais adotem práticas gerenciais sólidas, que proporcionem serviços confiáveis e adaptáveis para alcançar máxima eficiência e promover a inovação na oferta de novos serviços (ALQOOTI, 2020).

2.2. Evolução e Conceito de Governança Pública

A Governança pública é objeto de discussão em diversas disciplinas e passou por transformações ao longo da evolução da sociedade global (FREITAS et al., 2022).

Osborne (2006) infere que a administração pública se segrega em intervalos de tempos, como apresentado na figura 1 e possuem distintos aspectos que são apresentados na tabela 1, em seguida.

Figura 1: Aparições dos distintos paradigmas.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Freitas et al., (2022. Pg 44)

Segundo Max Weber e influenciando Woodrow Wilson (1887), o modelo burocrático possui demasiados aspectos fundamentais, sendo eles: organização hierárquica, com clara cadeia de comando e autoridade; governança por regras e regulamentos estritos que estabelecem procedimentos normativos para lidar com diversas questões; imparcialidade e neutralidade; escolhas dos servidores baseado por méritos e competências técnicas; estabilização e progressão profissional baseada na performance e experiencia etc. Este paradigma, prevalente por décadas, pavimentou o caminho para as práticas contemporâneas de gestão. No ano de 1991, um novo paradigma é definido por Cristopher Hood: o *New Public Management*, sendo um modelo de administração pública que se distancia do paradigma de Max Weber, uma vez que tende a incorporar escopos das gestões do setor privado com intuito de aperfeiçoar a performance na totalidade e a responsabilidade do governo.

Além do propósito de melhoria, esse paradigma inclui elementos-chaves, como: foco na eficiência operacional; suprir necessidades dos clientes dos serviços públicos; descentralização de decisões e delegação de poder; maior flexibilidade no quesito contratos e acordo de desempenho empregatício; promove o uso de incentivos; avaliação do desempenho com foco na medição de resultados e na responsabilização por metas e objetivos alcançados e incentiva o estabelecimento de parcerias público-privadas para fornecer serviços públicos, visando maior eficiência e inovação.

O paradigma definido por Hood – Nova Gestão Pública– tornou-se atuante em diversas mudanças administrativas públicas em todo o mundo. O último surgimento de paradigma foi denominado como: nova governança pública, que tem em foco na cooperação, incluindo o setor privado e a sociedade civil nas tomadas de decisões de cunho governamental tanto para soluções quanto resoluções de problemas (OSBORNE S, 2006; MOORE, 2007).

Um elemento chave no conceito de governança é a capacidade das entidades se auto-organizarem e autorregularem, em conjunto às outras organizações, setores e níveis de governo, dos quais poderão emergir novas formas de ação coordenada ou coletiva (BEKKERS et al., 2007).

Governança pública engloba a entrega de serviços governamentais não apenas por entidades estatais, mas também por organizações privadas e do terceiro setor, exigindo parcerias e engajamento comunitário. Ela envolve a prática de poder e autoridade por uma variedade de atores, cruzando limites entre políticas, serviços e sistemas, e transcendendo fronteiras departamentais ou setoriais. (FREITAS et al., 2022).

A governança pública vai além da administração competente e eficiente dos assuntos governamentais, abrangendo uma conceituação mais extensa que transcende uma visão limitada da mera administração. (FREITAS et al., 2022).

Tabela 1: Resumo das características dos paradigmas da administração pública.

| Paradigma | Public Administration | Public Management | Public Governance |
|-----------------------|---|--|--|
| Modelo | Provedor/Interventor. | Regulador/Gerencial. | Baseado em Governança Pública: Estado coordenador/garantidor. |
| Atuação Governamental | Estado provedor. | Visão empresarial e busca por maior eficiência e fluidez aos serviços do Estado. | Gestão participativa: o Estado reconhece e congrega múltiplos atores. |
| Característica | Igualdade processual; políticas econômicas como “pacotes” para solução de problemas sociais. Normas e rotinas para redução do clientelismo. | Gestão científica; Diretrizes gerenciais e práticas amparadas na lógica de mercado; Busca pela equidade e igualdade processual; Relevância, adaptação e foco no cliente. Desregulamentação e descentralização na prestação dos serviços, sem descentralizar responsabilidades. | Adaptação e democracia direta; destaca os valores políticos, deslocando o foco da eficiência estritamente financeira para a criação de valor público por meio da eficiência política; Coprodução, cooperação entre partes interessadas; incorpora os cidadãos na formulação de políticas públicas. |
| Valor Público | Eficiência nas operações do governo. | Eficiência gerencial amparada em padrões privados. Foco no cliente. | Ampliação da comunicação entre as partes interessadas; incentivo à participação social; |
| Sociedade | Padrões de consumo de serviços ofertados pelo Estado. | Cidadão-Cliente: visão passiva. | Visão participativa: Coprodução de políticas e resultados: Práticas amparadas em gestão em redes, coprodução. |
| Responsabilidade | Não hierárquica. | Controle externo para responsabilização de funcionários; transfere a prestação de serviços a outros agentes, sem descentralizar a responsabilidade pelos serviços com os contratantes. | Prestação de contas multifacetada e não hierárquica. |
| Processo Democrático | Dicotomia política-administração; Formulação de políticas públicas dissociada da gestão, como funções de governo distintas. | Busca pela Burocracia representativa; Gestores pouco envolvidos do processo democrático. | Fortalecimento da democracia; sedimenta o conceito de cidadania em uma abordagem de partes interessadas e ativas. |
| Ética | Supremacia do Estado: Definições das necessidades por parte do Estado. | Supremacia do interesse público – protagonismo do controle. | Prática da ética, foco no valor público, foco no cidadão, na comunicação com as Instituições. |

Fonte: RASCHENDORFER, FIGUEIRA, & FURTADO, 2022, p. 80

2.3. Governança Pública Brasileira

A história administrativa brasileira é uma narrativa de adaptações e reformas, impulsionada por uma sequência de eventos políticos, sociais e econômicos significativos. Estas mudanças, cada uma refletindo as exigências de sua época, culminaram na tentativa de se estabelecer as bases para um modelo de governança no Brasil. Este esforço visa instaurar um paradigma de administração pública ancorado em eficiência, transparência e responsabilidade, atendendo às demandas de uma sociedade que evolui para práticas de gestão mais inclusivas e alinhadas com os princípios democráticos. Ao longo da história do Brasil é possível acompanhar a evolução dos modelos de administração públicas, que sofreram mudanças devido à gama de fatos políticos, sociais e econômicos, como apresentado na figura 2.

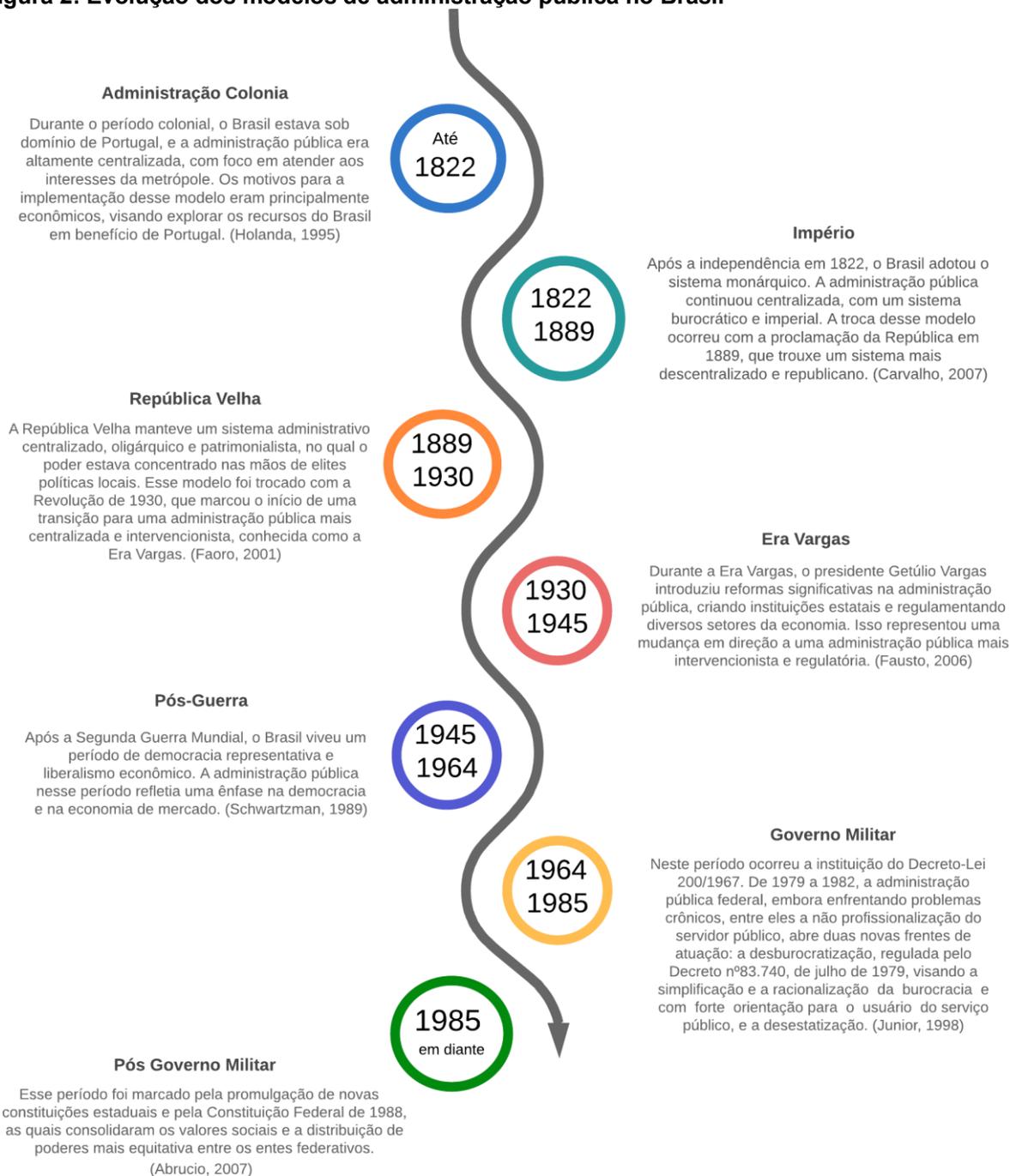
Nesta linha, o Brasil foi um dos países que realizou a transição entre a administração pública burocrática para a gerencial, uma vez que em 1988 uma crise emergiu devido à forma burocrática de administrar o Estado, antes da sua instauração plena no país. Porém, vale lembrar que a administração pública burocrática foi promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes e adotada com o intuito de substituir a administração patrimonialista, que definia monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Além do que a administração pública burocrática foi uma opção muito superior a instaurada anteriormente no Estado (Bresser-Pereira, Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, 1996).

Ainda aos olhos de Bresser-Pereira (1996), diversos marcos históricos no Brasil definiram a transição da administração pública burocrática para a Nova Gestão Pública. A crise fiscal vivenciada nas décadas de 70 e 80 foi um catalisador significativo para a busca de reformas na Administração Pública (Cardoso, Plano diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995).

O autor explica que as reformas na Constituição Brasileira, especialmente a Constituição de 1988, tiveram um impacto significativo na reforma da administração pública, estabelecendo princípios democráticos, garantias de direitos sociais e econômicos, e uma estrutura de governo mais descentralizada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, estabeleceu limites para os gastos públicos e introduziu mecanismos de controle fiscal, fortalecendo a gestão fiscal e financeira do governo.

Iniciativas como o Programa Nacional de Desburocratização, implementado na década de 1990, tinham como objetivo simplificar processos e reduzir a burocracia governamental e o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, criado em 1995, visava promover a qualidade dos serviços públicos e incentivar a participação dos cidadãos na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2000). A introdução de modelos de gestão gerencial foi um elemento central na transição da administração pública burocrática para a gerencial. Isso inclui a busca por metas e resultados, a avaliação de desempenho e a descentralização, tornando-se um aspecto central da modernização da administração pública burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Figura 2: Evolução dos modelos de administração pública no Brasil



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Por meio do embasamento teórico, é evidente que eventos políticos, sociais e econômicos são intrinsecamente conectados a força motriz para alavancar a evolução da governança pública no país, acarretando a mudança da administração pública brasileira, evidenciando a importância de compreender o contexto do período ao analisar os conceitos e princípios-chave da governança pública brasileira.

3. METODOLOGIA

Este artigo visou definir os principais conceitos e princípios-chave da governança pública e identificar a influência desses aspectos nas licitações e acordos administrativos no âmbito da Marinha do Brasil. Para tal desenvolvimento, houve-se duas fases com abordagens metodológicas distintas implementadas ao estudo.

De acordo com Gerhardt & Silveira (2009, apud FONSECA, 2002, p. 32) fazer uma pesquisa bibliográfica inclui a procura e avaliação de teorias disponíveis em várias fontes, como livros, artigos científicos e páginas da web. Exemplos comuns desse tipo de pesquisa envolvem investigações sobre ideologias ou análises das várias abordagens de um problema (GIL, 2007, p. 44).

A primeira fase visou aplicar o método de pesquisa bibliográfica, que obteve a meta de identificar e detalhar os conceitos e princípios-chave da administração pública. Essa fase fora realizada em duas etapas: a etapa primária, cujo intuito foi definir e distinguir os conceitos da governança pública, bem como identificar possíveis alternâncias conceituais ao longo do tempo e para a conclusão dessa etapa, consultaram-se acervos internacionais realizadas entre os anos 2000 e 2022; e a etapa secundária objetivou-se a identificar e detalhar os conceitos e princípios-chave mais abordados e predominantes em acervos nacionais publicados após 1996 e de autores com presença assídua no âmbito administrativo público brasileiro.

Cunha & Araújo (2018, apud GEORGE, MCKEOWN, 1985, p.35) define o rastreamento de processo como um método de investigação e explicação do processo de decisão dentro do caso pelo qual várias condições iniciais são traduzidas em resultados.

Na segunda fase, aplicou-se o método de rastreamento de processos, cujo objetivo é determinar aspectos que apontam para os conceitos de governança emergidos na primeira fase do trabalho e que estavam presentes nos processos administrativos analisados. Para alcançar esta meta foi selecionada dentro da Cadeia de Comando da MB a Organização Militar (OM) Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ).

3.1. Conceitos e princípios-chave presentes na governança pública

Notáveis pesquisadores do tema determinam a diferença entre conceitos e princípios da governança pública.

É considerado conceito todas as ideias ou grupos abstratos que caracterizam elementos, fenômenos ou pensamentos interconectados à governança pública, que se tornam essenciais para fomentar uma base que auxilia à compreensão do campo, além de definir, categorizar e esclarecer seus elementos-chave (Stillman-II, 2000; Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2022).

Dentre os conceitos de governança pública destacados por autores brasileiros, a responsabilização se destaca. Na esfera da governança, este conceito aborda as obrigações e deveres de agentes ou entidades governamentais em relatar suas ações e decisões. Essa responsabilização implica em transparência, evidenciando a importância de justificar decisões tomadas e prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Transparência é fundamental quando se trata de governança, vinculando-se à disponibilização clara e acessível de informações sobre as atividades governamentais. Tal abertura permite que o público e órgãos fiscalizadores acessem dados relevantes, o que facilita a prestação de contas e o monitoramento das ações

do governo (BRESSER-PEREIRA, 1996). De acordo com a Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2011), no documento *'International Framework: Good Governance in the Public Sector'*, identifica os princípios essenciais para uma governança pública efetiva, que incluem o respeito ao Estado de Direito, com aplicação equitativa das leis; a promoção da transparência e acessibilidade às informações públicas; a obrigação dos agentes públicos em prestar contas de suas decisões e atos; resultados em termos que visem benefícios não só econômicos mas também sociais e ambientais, sustentáveis de forma a gerar valor público, conduta ética e íntegra na administração pública; a gestão responsável e eficiente dos recursos em prol do bem comum; e uma liderança comprometida em fomentar estes princípios de governança. Embora não haja um modelo universal de governança pública, esses princípios são reconhecidos como fundamentais na maioria das nações, refletindo uma compreensão global da necessidade de padrões de governança de alta qualidade.

A interconexão entre conceitos solidificados por estudiosos brasileiros e princípios promovidos internacionalmente pela IFAC demonstra uma convergência global na busca por uma gestão pública que seja ao mesmo tempo eficaz, ética e responsiva às demandas da sociedade.

Para atingir um bom resultado ao que se refere gestão pública, Celina Souza (2018), em sua obra "Coordenação de políticas públicas: teorias e empirias", apresenta toda uma estrutura de fatos onde os conceitos não são e não devem ser aplicados segregadamente, e sim inteiramente interligados. Ainda mais com o surgimento de pressões para o atingimento do conceito de eficiência atrelado aos conceitos de transparência no uso dos recursos públicos para ações governamentais, uma vez que há uma escassez maior que no passado.

Já as diretrizes, normas ou regras fundamentais que direcionam o comportamento e a tomada de decisões, são determinados como princípios da administração pública. Segundo o professor Hely Lopes Meirelles os princípios da administração pública

Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais (MEIRELLES, 2015).

Os princípios administrativos atuam como valores e diretrizes fundamentais que guiam a formulação das leis administrativas, orientam a conduta da administração e determinam a legitimidade de todos os atos administrativos. (Barchet & Filho, 2009, p. 34). Responsáveis por representarem os valores, normas éticas e padrões, que além de orientar as ações, necessitam serem cumpridos pelos agentes públicos, para alcançar uma governança pública eficaz e ética (RICCUCCI, 2010; DENHARDT & GRUBBS, 2003).

Tem-se como os princípios-chave do Direito Administrativo Brasileiro, o princípio da Legalidade, que imputa o cumprimento das leis e regulamentos em vigor por todas as ações e tomadas de decisões a serem realizadas pelos agentes (MEIRELLES, 2015); o princípio da Impessoalidade, que exige dos agentes públicos um comportamento imparcial e justo, sem beneficiar ou discernir indivíduos, ou grupos, sendo assim, deliberar com sustentação nos critérios objetivos e consoante a lei, sem influências indevidas, preconceitos ou interesses próprios (NETO, 2014); e o princípio da Moralidade, o qual enfatiza a importância de que as ações sejam pautadas por padrões éticos e morais. Todos os envolvidos precisam portar-se de maneira ética,

íntegra e consoante com os valores da sociedade, tendo o objetivo de prevenir a corrupção e incentivar uma governança justa e honesta. (MELLO, 2015)

Ao articular a relação entre os princípios do direito administrativo e a governança pública, é evidente que ambos constituem um tecido normativo que rege a administração pública. Por um lado, a erudição de pesquisadores brasileiros ressalta conceitos de governança tais como responsabilização, eficiência e transparência como pilares para a gestão efetiva dos recursos públicos e o engajamento da sociedade nas decisões governamentais. Por outro lado, os princípios da administração pública da legalidade, impessoalidade e moralidade como os alicerces para ações administrativas legítimas e eticamente orientadas. Assim, os princípios de governança delineados pela IFAC e as diretrizes estabelecidas pelo direito administrativo convergem para um denominador comum: a necessidade de uma administração que seja ao mesmo tempo legal, ética, transparente e responsável perante os cidadãos, assegurando o zelo pelos interesses sociais e o bem-estar coletivo, interessado prioritariamente no interesse público, que seriam todas as coisas valorizadas tanto pelo indivíduo quanto pela sociedade (IFAC, 2011).

3.2. Identificação dos processos administrativos presentes na documentação das licitações e acordos da MB

Os documentos relacionados a licitações conduzidos pela MB podem ser acessados no site oficial da organização, especificamente no portal designado como "Licitações da Marinha". Atualmente, o acervo contém mais de duas mil e novecentas licitações e mais de dois mil e cem contratos, datando a partir do ano de 2022, com status variando entre concluídos e em andamento.

Para a condução deste estudo, foram selecionadas apenas licitações e contratos datados de 2023 com status marcados como "concluídos" e pertencentes ao COMRJ.

O COMRJ é um Órgão de Obtenção do Sistema de Abastecimento da Marinha e subordinado à Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM), sua atividade está relacionada com a Função Logística Abastecimento, a qual é responsável pela aquisição, para as Forças e demais Organizações Militares (OM), do material necessário a mantê-lá em condições de plena eficiência. (ENGEL, 2013).

A partir deste filtro resultou em um total de dez licitações e acordos administrativos que servirão como objetos de estudo. Detalhes sobre essas licitações podem ser encontrados na Figura 3.

Dentre os objetos de estudo, foram excluídos aqueles que não possuíam informações de termo de autuação disponíveis no portal, o que reduziu o escopo do rastreamento para nove processos administrativos. O processo de número 63342000823202389 não teve o termo de autuação disponível.

Figura 3: Identificação das licitações, objeto de estudo.

| Ano | Número | OM | Objeto | Modalidade | Número Processo | Status | Analizado | Termo de Autuação |
|------|--------|-------|-----------|------------|-------------------|-----------|-----------|---|
| 2023 | 56 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000883202300 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/61295 |
| 2023 | 57 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342001062202382 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/61268 |
| 2023 | 83 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000585202310 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/41647 |
| 2023 | 92 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000105202311 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/31134 |
| 2023 | 98 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000780202331 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/57830 |
| 2023 | 107 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000470202317 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/31210 |
| 2023 | 108 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000823202389 | Concluída | Não | Indisponível |
| 2023 | 117 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342000637202340 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/31044 |
| 2023 | 130 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342001208202390 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/44404 |
| 2023 | 5016 | COMRJ | Aquisição | PREGÃO | 63342002835202267 | Concluída | Sim | https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/anexo/load/31163 |

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Para tornar possível o rastreamento de processos, foi definida uma estrutura hierárquica de níveis de processos, em que a hierarquia mais alta corresponde às fases, que, por sua vez, são subdivididas em etapas. Cada etapa possui objetivos específicos. Aqui estão as fases e as etapas estabelecidas:

Fase 1 – Procedimento de Abertura

a) Documentação da Formalização da Demanda (DFD) - Objetivo: Elaborar a Formalização da Demanda. O Decreto nº 10.947, de 2022, estabelece o DFD como essencial para o planejamento de contratações anuais das áreas requisitantes, detalhando a necessidade de contratação. Os DFDs são elaborados no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), servindo de alicerce para o plano anual de contratações e são recomendados para inclusão nos expedientes de contratação. Esse documento é crucial, pois inicia o processo administrativo de contratação.

b) Aprovação da Requisição da Demanda - Objetivo: Formalização e Autorização da Demanda.

c) Designação da Equipe de Planejamento - Objetivo: Selecionar a equipe já nomeada para realizar o planejamento do contrato ou indicar equipe com novos membros. O ato formal que constitui a designação dos agentes para o planejamento da contratação é essencial, pois congrega profissionais com as competências necessárias para a execução completa das etapas de planejamento, abrangendo conhecimento técnico-operacional e experiência em licitações e contratos.

d) Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) - Objetivo: Criar um documento que integra e materializa o planejamento da contratação com o intuito de demonstrar a necessidade da aquisição bem como verificar questões técnicas e subsidiar a confecção do termo de referência. A Lei nº 14.133/2021 define o ETP como o documento inicial no planejamento de contratações públicas, delineando o interesse público e as melhores soluções. O ETP fundamenta a elaboração de documentos subsequentes, como o anteprojeto e o termo de referência, após confirmar a viabilidade da contratação. Inclui a análise de mercado, requisitos específicos da contratação e previsão de economicidade. Os elementos do ETP, agora prescritos pela nova lei, garantem o alinhamento com o planejamento administrativo e a eficiência dos recursos, refletindo o compromisso com a motivação exigida pela Administração Pública, alinhando-se às exigências de planejamento estratégico e de justificção nas decisões públicas, aspectos essenciais da governança moderna no setor público.

e) Mapeamento de Riscos - Objetivo: Identificar e avaliar os riscos possíveis na aquisição de um determinado objeto, permitindo o tratamento prévio para mitigá-los ou eliminá-los, bem como elaborar medidas corretivas para seu tratamento. O gerenciamento de riscos é vital no planejamento de contratações, envolvendo a identificação de potenciais ameaças e a mensuração de suas probabilidades e

impactos. Este processo metodológico, que abrange desde a identificação até o monitoramento, assegura que as contratações sejam realizadas de maneira eficaz e que os resultados esperados sejam alcançados, mitigando possíveis contratempos que possam afetar a entrega e a qualidade do serviço ou produto contratado.

f) **Elaboração de Termo de Referência / Projeto Básico** - Objetivo: Elaborar um documento contendo os elementos técnicos essenciais para definir o objeto a ser contratado, estimar seu valor e guiar a implementação e supervisão do contrato. O termo de referência é um documento chave para contratação de bens e serviços, detalhando especificações técnicas, fundamentos da contratação, ciclo de vida do objeto, requisitos contratuais, abordagem de execução e gestão do contrato, métodos de medição e pagamento, critérios para seleção de fornecedores, estimativa de custos com suporte documental, e conformidade orçamentária. Este documento assegura que todos os aspectos da contratação sejam claramente definidos e documentados, facilitando uma execução contratual eficaz.

g) **Verificação dos Atos Administrativos e Documentos** - Objetivos: Verificar documentos comum a todas as contratações, as específicas para contratações precedidas de licitação, as específicas para sistema de registro de preços e as específicas para dispensa de licitação.

Fase 2 – Anúncio do Edital

h) **Publicação** - Objetivos: Definir de prazos, divulgar o edital no Portal Nacional de Contratações Públicas

i) **Atualizações** - Objetivo: Registrar modificações do Edital, caso necessário.

Fase 3 – Tomada de Decisão

j) **Avaliação de Propostas** - Objetivos: Desclassificação de propostas, desempates, definir preferência em caso de empate pós ação de desempate. em caso de empate em licitações, a administração pública deve seguir critérios específicos para desempate na seguinte ordem: primeiro, ocorre uma disputa final onde os licitantes podem apresentar novas propostas; se o empate persistir, verifica-se o desempenho contratual prévio; seguido pela avaliação de ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho; e, por último, a existência de um programa de integridade. Caso o empate continue, dá-se preferência a bens e serviços de empresas locais, empresas brasileiras, aquelas que investem em pesquisa e tecnologia no país e empresas que praticam a mitigação de uso de recursos e emissões. Há uma preferência regional para licitações estaduais, distritais e municipais, sendo específico para o estado no caso dos municípios.

k) **Negociação** - Objetivo: Negociações. Nesta fase a administração pode negociar termos mais favoráveis com o proponente mais bem classificado. Se a oferta ainda exceder o preço máximo, a negociação se estende aos licitantes seguintes na ordem de classificação

Fase 4 – Habilitação da Proposta

l) **Elegibilidade da Proposta Aceita** - Objetivos: Licitante atestar a capacidade de execução do objeto, credenciar-se no órgão/entidade e homologação do certame.

Fase 5 – Publicação no Diário Oficial da União

m) **Registro da Homologação** - Objetivo: Publicação do contrato no Diário Oficial da União.

O rastreamento dos processos de licitações e acordos administrativos realizados neste trabalho proporcionou uma visão detalhada das etapas e procedimentos envolvidos nesses importantes processos. Com os processos devidamente identificados, tem-se a abertura da seção de discussão sobre a influência dos conceitos e princípios-chaves da governança pública nesses

procedimentos, identificado características inerentes a governança encontrada nos procedimentos administrativos utilizados pelo COMRJ.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, é conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos no Brasil, veio para substituir a Lei nº 8.666/1993, até então responsável pela regulamentação dos processos de licitações no país. A nova lei carrega mudanças significativas visando licitações mais eficientes, transparentes e ágeis.

Essas mudanças são marcadas por inovações como a previsão de novos tipos de licitações, a inversão de fases o uso de aspectos de pareceres qualitativos, entre outros. Para mais, essa lei interpela questões interconectadas à governança pública bem como seus conceitos e princípios nos processos licitatórios. Sendo assim, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, será a régua avaliadora do processo de licitações e acordos da MB, averiguando-se a influência dos conceitos e princípios presentes no item 3.1.

Na fase “Procedimento de Abertura”, a etapa (a) garante a legalidade e a responsabilização, visto que a régua avaliadora exige que a formalização da demanda seja clara e embasada em critérios definidos, já que assim promove a responsabilização dos gestores, devido ao ato de justificarem as decisões, o que garante o estrito cumprimento do princípio da legalidade e aplica-se o conceito de responsabilização. A etapa (b) garante legalidade e transparência ao documentar as razões de aprovação com base em critérios bem definidos e alinhados à missão da OM, o que fortalece a responsabilidade dos decisores. A etapa (c) alinha-se com a eficiência na gestão de recursos humanos, estabelecendo alocações apropriadas por meio de critérios objetivos que asseguram a imparcialidade. A etapa (d), considerada a meticulosa estruturação técnica, iniciada pelo ETP conforme previsto em lei, é fundamental para garantir a legalidade e ampliar a eficiência na alocação de recursos públicos.

Ao detalhar as especificações da aquisição e fornecer diretrizes claras para o termo de referência, este documento viabiliza uma gestão mais eficaz dos recursos, minimizando desperdícios e maximizando resultados, alinhando-se assim à demanda por uma administração pública eficiente e econômica. Na Etapa (e), a responsabilização e a eficiência são interligadas na gestão de riscos, onde cada risco identificado é atribuído a um agente específico, acompanhado de uma ação preventiva. Essa metodologia proativa na avaliação e mitigação de riscos aprimora a execução contratual, otimizando o uso de tempo e recursos públicos. Na etapa (f), a legalidade é garantida, uma vez que deve estar em conformidade com as leis, decretos e instruções normativas. Além disso, contribui para a eficiência, garantindo que o objeto do contrato seja adequadamente definido. Já na Etapa (g), uma vez conduzida de forma rigorosa, a legalidade do procedimento administrativo será, novamente, garantida. Observa-se, então, a aplicação dos princípios de transparência e responsabilidade, essenciais na governança pública.

A verificação de atos administrativos e documentos reflete o compromisso com a integridade no processo de contratação pública. A fase “Anúncio do Edital” - a etapa (h) - é um requisito legal que promove a legalidade, executado de acordo com os critérios estabelecidos na Lei nº 14.133, garantindo a imparcialidade e a transparência. Já a etapa (i) garante o registro de qualquer modificação no edital de forma

transparente e imparcial, garantindo que todos os licitantes tenham as mesmas informações. Isso reflete a responsabilização e a imparcialidade.

Fase “Tomada de Decisão”, etapa (j): as normas para desempate em licitações refletem uma aplicação prática dos conceitos de governança pública, onde a transparência, a equidade e a responsabilidade são priorizadas. A sequência determinada para o desempate — disputa final, avaliação de desempenho contratual, fomento à equidade de gênero e programas de integridade — enfatiza a importância da competição leal e da qualidade comprovada dos fornecedores. Além disso, a preferência regional e o investimento em pesquisa e desenvolvimento alinham-se com os princípios de governança que incentivam o desenvolvimento econômico local e a inovação. Estas práticas de licitação, portanto, não apenas buscam eficiência e eficácia, mas também procuram promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável

As negociações de propostas, etapa (k), realizada por um agente ou comissão de contratação, é parte integral dos princípios de governança que buscam eficiência e valor para o dinheiro público. O resultado é divulgado a todos os participantes e documentado no processo, garantindo transparência e integridade, alinhados aos conceitos de governança pública.

Na fase “Habilitação da Proposta”, a elegibilidade da proposta aceita envolve a verificação da capacidade do licitante, garantindo que eles atendam a todos os requisitos legais. Isso reflete a moralidade, impessoalidade e o vínculo ao instrumento convocatório. O credenciamento também contribui para a legalidade, uma vez que apenas licitantes elegíveis podem participar do processo. A homologação realizada de acordo com critérios legais e éticos, alinham-se com os princípios de legalidade, imparcialidade e moralidade.

Por fim, o registro da homologação é essencial para promover a transparência, responsabilização e legalidade. Todos os envolvidos e a sociedade tendo acesso às informações relevantes.

Em resumo, cada fase do processo rastreado das licitações e acordos administrativos da MB aderem aos princípios da Administração pública estabelecidos no texto constitucional e conceitos-chave da governança pública, conforme definidos na Lei nº 14.133/2021. Isso inclui a responsabilização, eficiência e a transparência, bem como os princípios de legalidade, imparcialidade e moralidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição desta investigação tentou contribuir para a compreensão mais profunda das interações entre governança pública e processos de contratação mediante licitações públicas, enfatizando não somente a conformidade com o princípio da legalidade, mas também iluminando os motivos intrínsecos que direcionam os atos administrativos não apenas na MB, mas em toda a esfera pública brasileira.

Este estudo foi concebido para explorar como a Governança Pública Brasileira influencia os processos de aquisição mediante o uso de licitação dentro da MB. Emoldurado pelos desenvolvimentos teóricos e práticos que caracterizam a evolução dos paradigmas da administração pública desde a rigidez da administração burocrática até a Nova Governança Pública, este trabalho lançou luz sobre a concretização dos princípios de governança em cada estágio do processo de licitação.

Através do rastreamento de processos licitatórios, identificou-se a presença dos conceitos de governança, evidenciando aderência aos preceitos de eficiência, gestão responsável, preocupação com a criação de valor público e responsabilização. Esta

observância não só sustenta a conformidade normativa, mas também reflete uma prática administrativa enraizada nos valores fundamentais de transparência e ética. Tal constatação corrobora o papel vital que a governança desempenha na condução e supervisão das operações do setor público, assegurando que as metas e objetivos comuns sejam alcançados de maneira eficiente e alinhada ao bem-estar coletivo.

Portanto a governança pública contribui para o alcance de metas e objetivos sociais, garantindo o uso eficiente dos recursos e promovendo a confiança da sociedade na administração pública. Sendo essencial para o funcionamento eficaz das entidades públicas, cumprimento de suas responsabilidades perante a população e funcionando como engrenagem importante na condução de políticas públicas em um período em que se exige cada vez mais eficiência e transparência dos atos administrativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.

ALQOOTI, A. Public Governance in the Public Sector: Literature review. *International Journal of Business Ethics and Governance*, v. 3, n. 3, julho de 2020.

BARCHET, G.; FILHO, S. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BEKKERS, V. et al. *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. New York: Routledge, 2007.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Instituto Nacional de Administração Pública*, v. 34, n. 4, 2000. Disponível em: https://bresserpereira.org.br/papers/2000/608-RefGerencial_1995-RAP.pdf.

CARDOSO, F. H. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

CARLEI, V. et al. Public Governance, Human Capital and Environmental Outcomes: an Analysis Based on Self-Organizing Maps. *Environmental Policy and Governance*, v. 22, n. 2, 22 de março de 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/eet.1576>.

CARVALHO, J. M. D. Pedro II. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CASTILHO, I. Nova Lei de Licitações e mudanças que fomentam a governança em contratações. Acesso em 03 de novembro de 2023, disponível em Conselho Federal de Contabilidade: <https://cfc.org.br/noticias/nova-lei-de-licitacoes-e-mudancas-que-fomentam-a-governanca-em-contratacoes/>.

DENHARDT, R.; GRUBBS, J. *Public Administration: An Action Orientation*. Thomson Wadsworth, 2003.

DI PIETRO, M. *Direito Administrativo*, 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/45013125/Direito_Administrativo_Maria_Sylvia_Zanella_Di_Pietro_33a_edic_a_o.

ENGEL, M. H. Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços Compartilhados a um modelo para a APF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão & Secretaria de Gestão Pública: O Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), 2013. Disponível em: https://www.eubrdialogues.com/sites/default/files/acoes/documentos/gove04_-_perito_local_-_caso_rj.pdf.

FAORO, R. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, B. *Getúlio Vargas: O Poder E O Sorriso*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FREITAS, M. et al. A Evolução do Conceito de Governança Pública: o futuro tecnológico. *Prospectus – Perspectivas Qualitativas em Contabilidade e Organizações*, v. 2, n. 2, dezembro de 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/prosp/article/view/63997/36773>.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*, 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, C. A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.

IFAC. *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. International Federation of Accountants. Julho de 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 01 de novembro de 2023.

KICKERT, W. J. Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 1, janeiro de 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00202.x>.

KICKERT, W. J. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*, 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>.

LIMA JÚNIOR, O. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 49, n. 2, 1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1490>.

LYNN JR, L. et al. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, 1 de Abril de 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024269>

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/42354849/HELY_LOPES_MEIRELLES_Direito_Administrativo_Brasileiro_42_Ed_2016.

MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/38682664/Curso_de_Direito_Administrativo_Celso_Antonio_Bandeira_de_Mello.

MOORE, M. H. Criando Valor Público Por Meio de Parcerias Público-Privadas. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 58, n. 2, 2007. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1389/1/2007%20Vol.58%2cn.2%20Moore.pdf>.

NETO, D. D. *Curso de Direito Administrativo*, 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/93038453/Curso_de_Direito_Administrativo_Diogo_de_Figueiredo.

OSBORNE, S. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.

OSBORNE, S. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203861684>.

PYUN, H.-O.; GAMASSOU, C. Looking for Public Administration Theories? *Public Organization Review*, v. 18, n. 2, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0374-6>.

RASCHENDORFER, E. V; FIGUEIRA, A. R; FURTADO, L. Elementos que Impactam a Construção de um Modelo de Governança Pública no Brasil: O Caso da Marinha do Brasil. *Brazilian Business Review*, 2022, p. 76-98. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:bd24bce2-4674-44f1-90b0-f26e07f84b36>. DOI: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2023.20.1.5.pt>. Acesso em: 31 de novembro de 2023.

RICCUCCI, N. M. Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Washington-DC: Georgetown University Press, 2010.

ROSENBLOOM, D. et al. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 9 ed. Routledge, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781003198116>.

SCHWARTZMAN, S. A Ciência no Período de Pós Guerra. Palestra proferida por ocasião do "II Módulo do Programa de Política e Administração em Ciência e Tecnologia". CNPq, 1889. Disponível em: <https://archive.org/details/ACienciaNoPeriodoDePosGuerra>.

SILVESTRE, H. C. A (Nova) Governança Pública. Brasília - DF: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%20%28Nova%29%20Governan%c3%a7a%20P%c3%bablica.pdf.

SOUZA, C. Coordenação de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%c3%a7%c3%a3o%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%bablicas.pdf.

STILLMAN-II, R. J. Public Administration: Concepts and Cases. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000.

TOONEN, T. A. Networks, Management and Institutions: Public Administration as 'Normal Science'. Public Administration, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00099>.

WILSON, W. The Study of Administration. Political Science Quarterly, v. 2, n. 2, 15 de junho de 1887. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2139277>.