

Governança e planejamento nas contratações públicas: por que andam juntos e para que servem?

Alessandra Obara

Doutora em Administração Pública e Governo – FGV-EAESP; Mestre em Direito do Estado – PUC/SP; Formada em Infrastructure Finance, Management and Regulation – Harvard Kennedy School; Subprocuradora Geral do Estado de São Paulo. Professora do curso de MBA em ESG do IBMEC/SP.

Este paper contém as ideias expostas pela autora em painel intitulado “Governança e planejamento nas contratações públicas”, realizado no âmbito da Jornada em Contratações Públicas no Brasil, iniciativa conjunta da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Observatório de Contratações Públicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Aborda a importância da governança e do planejamento nas contratações públicas, destacando como ambos são essenciais para o funcionamento eficaz do Estado brasileiro. Ao relacionar governança com os objetivos fundamentais da República, previstos na Constituição, reforça-se a necessidade de práticas profissionais e responsivas que garantam entregas alinhadas às demandas sociais contemporâneas, especialmente sob a ótica ESG (Ambiental, Social e Governança).

Governança constitui um dos eixos fundamentais para o funcionamento de toda e qualquer organização.

O Estado brasileiro, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, é uma organização e, bem por isso, deve observar boas práticas de governança no desempenho de suas atividades. Ainda que o termo governança possa ter se tornado um vocábulo “mágico”, aparentemente aplicável a qualquer organização, confundindo-se com gestão ou governo, sua relevância é indubitável, de modo que vale o esforço em buscar, com rigor técnico, restabelecer a relevância da governança em instituições públicas. Para tanto, releva retomar o texto constitucional.

A Constituição da República, ao veicular normas de organização do Estado no Título III, o faz na sequência da enumeração dos princípios e dos objetivos fundamentais da República. Assim, em termos topográficos, as normas constitucionais enunciam os objetivos pátrios no artigo 3º, enumeram as garantias e direitos fundamentais das pessoas e organizam o Estado brasileiro, de modo a que o funcionamento administrativo, o desempenho das atividades estatais e as entregas do Estado sejam direcionados à concretização

Governança e planejamento nas
contratações públicas: por que
andam juntos e para que servem?

daqueles objetivos, assegurando o exercício daqueles direitos e garantias, norteados pelos princípios fundamentais.

Nesse contexto, destaca-se que a organização estatal volta-se à concretização dos objetivos fundamentais da República, razão pela qual o Estado, as administrações públicas, é munido de instrumentos para desempenhar suas atividades com as finalidades de: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária, (ii) garantir o desenvolvimento nacional, (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3o, CF/88).

Ao observar o Estado brasileiro como organização, é inerente pensar em sua forma de funcionamento para cumprir as suas entregas, o que torna útil a atual perspectiva ESG – *Environment, Social and Governance*, ou ASG – Ambiental, Social e Governança. Aplicar essa perspectiva à organização estatal faz todo sentido na medida em que o ente estatal, enquanto organização pública, está inserido na sociedade e com ela se relaciona a todo instante, como não poderia deixar de ser. Noutras palavras, a organização Estado é um relevantíssimo ator social.

Nessas relações entabuladas – diuturnamente – entre Estado e Sociedade, ocorrem interações cada vez mais ágeis, hiperconectadas, em rede, o que exige, portanto, uma atuação da organização estatal cada vez mais responsiva e efetiva, sem o que os objetivos fundamentais da República brasileira não serão concretizados.

Ocorre que as inevitáveis e recorrentes interações estatais com particulares pressupõem uma organização interna do ente cada vez mais profissionalizada e apta a corresponder às exigências da sociedade contemporânea, caracterizada pela complexidade e hiperconexão.

Daí emerge a necessária preocupação da organização estatal com a governança. Mais que isso, com a incorporação de boas práticas de governança dentro e através da organização pública.

Mas o que é governança? O que é governança corporativa? O que é governança pública?

Sem entrar em detalhes teóricos, há muita literatura sobre o assunto. Mas, para os fins deste paper, é relevante trazer à colação a definição de governança abraçada pelo estado de São Paulo.

De acordo com o Decreto n. 68.159, de 9/12/2023, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, “governança pública [é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à concepção e implementação de políticas públicas e à prestação de serviços públicos” (inciso I do artigo 2o). Este mesmo regulamento estabelece que a governança pública paulista observa os “princípios de desenvolvimento da capacidade de resposta, da integridade, da confiabilidade, da melhoria regulatória, da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade” (artigo 3o). Note-se o enfoque em entregas: mais do que produtos, a organização pública deve se organizar – desde a alta liderança até o agente público de menor hierarquia orgânica – de modo a entregar resultado, no tempo adequado.

Aplicando essas definições aos procedimentos de contratações públicas, destaca-se o alinhamento com o conceito de planejamento e com a relevância que a atividade de planejamento deve ter para desempenho efetivo e responsivo das atividades estatais, voltadas – repise-se – à concretização dos objetivos fundamentais da República.

Para os gestores públicos, é evidente que a governança e a fase de planejamento da contratação têm grande interferência para o sucesso de uma licitação e/ou contratação, e a consecução de seus objetivos. Afinal, o poder de compra estatal tem relevante impacto na economia, no mercado, e, via de consequência, no desenvolvimento sustentável da República. Desta forma, o planejamento adequado é uma exigência que permeia toda atividade estatal, notadamente as compras públicas, dado seu potencial transformador.

A título ilustrativo, vale registrar que no ano de 2024 apenas, a União Federal despendeu o montante de R\$ 51.850 bilhões¹. No mesmo período, o estado de São Paulo comprou o equivalente a R\$ 34.018 bilhões² em bens e serviços, desconsiderando os recursos alocados em parcerias público-privadas e concessões comuns, no setor de infraestrutura.

Nesse contexto, a preocupação do gestor com regras claras e efetivas de governança e planejamento tem uma razão para existir, não podendo ser uma preocupação meramente formal. Planejamento está imbricado com boas práticas de governança, porquanto ela proporciona condições para que sejam mapeados, identificados e, portanto, evitados problemas das mais variadas proporções, permitindo a tomada de decisões informada em todas as etapas do processo de licitação, bem como na execução da contratação, ainda que ela não seja precedida de licitação.

Para aperfeiçoar o planejamento, pode-se citar como instrumentos de boa governança a capacitação da força de trabalho e a padronização de artefatos. Note-se que a padronização das etapas da fase preparatória possibilita: (i) aumentar a eficiência de atividades rotineiras (ao se considerar a possibilidade de criação de modelos para documentos, cláusulas ou fluxos relativos a situações repetitivas); (ii) evitar erros ou omissões a partir da própria experiência do órgão de compras; (iii) difundir conhecimento, evitando que fique restrito a um número determinado de agentes públicos; (iv) facilitar o aprimoramento por uso recorrente e revisão contínua. Não deixa de ser a proceduralização da administração pública com base na experiência empírica.

Vale lembrar que a padronização dos artefatos de compras públicas ainda fomenta a atuação colaborativa dos diferentes agentes públicos, provocando, no mínimo, interlocução e atuação conjunta entre as áreas administrativas (demandante e área técnica especializada, conforme o objeto demandado) e órgão jurídico.

É dizer, a atividade de planejamento constitui boa prática de governança em organizações, estimulando o desenvolvimento de capacidade institucional e de maturidade da organização pública para eficiente desempenho de suas atividades, direcionadas à concretização dos objetivos fundamentais da República brasileira.

Com essas breves considerações, possível afirmar que o aperfeiçoamento da governança e do planejamento passa por ações tanto internas da Administração (como capacitação constante da força de trabalho e o desenvolvimento institucional sustentável) quanto pela influência do controle externo, a qual se dá mediante atuação preventiva (como no exame prévio de editais, por exemplo), e também *a posteriori*. É dizer, a observação da prática tanto da Administração pública compradora, quanto como dos precedentes dos Tribunais de Contas é fundamental para o aprimoramento da governança pública.

1 Informação disponível em <https://portal.datatransparencia.gov.br/licitacoes>. Acesso em 12 de novembro de 2025.

2 Informação disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiYWl0ZmIzOTQzTdhNi00N2VjLTkzOWMtYzVjMTM5ZTIiOiwidCI6IjNhNzhiMGnkLTdjOGUuNDkyOS04M2Q1LTE5MGE2Y2MwMTM2NSJ9&pageName=2230f698cc5c-b6b0331e>. Acesso em 12 de novembro de 2025.