

() Graduação (x) Pós-Graduação

A cogovernança na gestão de riscos nas grandes contratações do Poder Judiciário

Alaim Matos Henriques Nascimento,
Universidade Federal de Sergipe,
alaim_nascimento@yahoo.com.br

Felipe Baptista Prudente,
Universidade Federal de Sergipe,
felipe3p@hotmail.com

Kleverton Melo de Carvalho,
Universidade Federal de Sergipe,
kleverton-carvalho@uol.com.br

Rosângela Sarmento Silva,
Universidade Federal de Sergipe,
rosangelasarmento13@gmail.com

RESUMO

A gestão de riscos encontra crescente aplicabilidade nas contratações públicas, tanto por ser um requisito da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021, como por promover uma visão mais completa do contexto, garantindo mais eficiência, inibindo falta de planejamento e mau uso de recursos públicos. Talvez um dos principais gargalos para fortalecer a abordagem do risco nas organizações públicas venha sendo o pouco envolvimento de interessados, ainda que se saiba que a participação de atores sociais é parte essencial da gestão do risco no contexto da governança. O objetivo deste trabalho é analisar o uso da cogovernança na gestão de riscos das grandes contratações no Poder Judiciário em Sergipe. De caráter qualitativo, este estudo de caso foi desenvolvido no Tribunal de Justiça do Estado e na Seção Judiciária Federal de Sergipe, a partir da análise de conteúdo realizada em documentos e entrevistas semiestruturadas junto a cinco gestores de setores diretamente relacionados às grandes contratações. Foi encontrada a utilização informal da cogovernança, aliada às suas principais vantagens verificadas de eficiência, transparência e accountability, sendo suscitado o risco de eventual viés de interesse particular de algum fornecedor se sobrepor ao interesse público.

Palavras-chave: Gestão de risco; Cogovernança; Eficiência; Transparência; Accountability

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo explorar o uso da cogovernança na gestão de riscos nas grandes contratações no Poder Judiciário em Sergipe, considerando as perspectivas abertas pela nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021. Tendo como premissa básica a gestão eficiente, a implementação da gestão de risco no setor público pode ser considerada uma ferramenta emergente para analisar sistematicamente os riscos agregados a processos e projetos de uma organização. (COSO, 2007; BRASIL, 2018; UK, 2020).

A gestão de riscos tem encontrado crescente aplicabilidade nas contratações públicas, sendo considerada por alguns como ponto básico a ser observado nas decisões relacionadas a este processo, por possibilitar uma visão mais completa do contexto garantindo mais eficiência, inibindo a falta de planejamento e o mau uso de recursos públicos (OECD, 2007; CEOCEA *et al*, 2020). O Brasil ainda articula a inserção e/ou o fortalecimento da abordagem pautada no risco na Administração Pública. O Tribunal de Contas da União – TCU tem apontado em seus acórdãos recomendações para que os órgãos públicos apliquem a gestão de risco nas contratações relevantes (BRASIL, 2013, 2015). Nesse sentido, no âmbito do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça publicou Resolução nº 347 (BRASIL, 2020) contemplando, dentre suas diretrizes, a obrigatoriedade da instituição do gerenciamento de riscos nas aquisições dos Tribunais. E, por fim, a matéria também foi observada pelo Congresso Nacional, ao elaborar a Lei 14.133 (BRASIL, 2021) obrigando os órgãos públicos que adotem a prática no prazo máximo de dois anos.

Talvez um dos principais gargalos para fortalecer a abordagem do risco nas organizações públicas venha sendo o pouco envolvimento de interessados, ainda que se saiba já há algumas décadas que a participação de atores sociais é parte essencial da gestão do risco (LYNN, 1990; FORESTER; THECKETHIL, 2009) no contexto da governança (RENN, 2017). Os desafios para fortalecer a gestão do risco na esfera pública e incluir metodologias inovadoras são significativos. Ainda que coproduzir na gestão do risco, com participação de cidadãos, seja algo emergente (COAFFEE; DE ALBUQUERQUE; PITIDIS, 2021), é possível cogovernar nesse contexto, com a participação de diferentes organizações? Cogovernança pode ser conceitualizada como o envolvimento de diferentes atores sociais, na qual os *stakeholders* organizacionais constroem relacionamentos colaborativos (STROKOSCH; OSBORNE, 2020). Como o uso de tais ferramentas ampliaria a eficiência em organizações já consideradas eficientes?

Para realizar essa discussão foram escolhidas duas instituições públicas bem ranqueadas no sistema judiciário do Brasil – a justiça federal e estadual – no estado de Sergipe (CNJ, 2020). Apesar de ambas estarem entre as primeiras em diferentes indicadores de eficiência, Tribunal de Justiça de Sergipe - Selo Ouro, 5º lugar entre os 27 tribunais estaduais e Selo Prata para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região - onde a JFSE se insere - segundo dentre os tribunais federais. (Prêmio CNJ de Qualidade, 2020), estas ainda não utilizam efetivamente a gestão de risco nas suas contratações, desconhecendo a exposição aos riscos inerentes e não gozando dos benefícios provenientes do uso desta ferramenta administrativa.

O presente artigo triangula, portanto, os possíveis benefícios decorrentes da gestão de riscos articulada com as ferramentas da cogovernança. Escolheu-se como recorte de análise, a área de compras públicas e contratos. Esse processo pode ser considerado um gargalo mesmo em organizações públicas eficientes, por representar variados riscos (JESUS, 2020). Nas organizações escolhidas, como sinal de que as compras sem gerenciamento de riscos podem estar reduzindo a própria eficiência organizacional, destacam-se os mais de 116 aditivos nas contratações firmados no âmbito estadual e 30 aditivos no âmbito federal, apenas em 2019. A celebração desse tipo de aditivo se dá por falha de planejamento, seja político, econômico ou de outra espécie e pode ser prevista através de uma gestão de risco apropriada (SANTOS, 2015). Nas organizações escolhidas, ainda que eficientes na perspectiva dos critérios do Conselho Nacional de Justiça, para além da economicidade, tais aditivos nos contratos que representam maior valor podem estar impactando de maneira relevante em diferentes aspectos e não se tem clareza sobre os riscos que os envolvem.

Assim, quais riscos poderiam ser prevenidos com a utilização da cogovernança na gestão de riscos no contexto das grandes contratações, nas organizações escolhidas? De que maneira atores internos no Poder Judiciário que são envolvidos nessas contratações de monta expressivo percebem a gestão do risco, a cogovernança e a triangulação das duas ferramentas de gestão? Há riscos nesse tipo de cogovernança? De que maneira esses aspectos se alinham aos avanços propostos pela nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021? Para responder a essas inquietações, o objetivo deste artigo é analisar o uso da cogovernança na gestão de riscos das grandes contratações no Poder Judiciário em Sergipe. Existe um consenso de que o uso da abordagem do risco busca mitigar custos (EUROPEAN COMMISSION, 2003), mas quando se trata de contratações públicas, existe uma complexidade de fatores e *stakeholders*, que talvez a cogovernança permita não apenas ampliar a eficiência como gerenciar melhor os riscos.

Esse estudo, de caráter indutivo, busca lançar luzes sobre essa questão. O uso da coprodução, envolvendo cidadãos, na gestão de riscos no setor público não é algo novo na literatura, em temas como riscos climáticos (REYERS, 2015; MEES; 2018; MCLENNAN, 2020), redução de incertezas (CEPIKU et al, 2020), riscos da própria coprodução no setor público (FLINDERS; WOOD; CUNNINGHAM, 2016), decisões judiciais (WEAVER, 2011; TEIXEIRA; RÊGO; SILVA, 2020; LOEFFLER; BOVAIRD, 2020) e até mesmo estruturas de governança para prevenção a riscos (BOVAIRD; LOEFFLER, 2016; SORRENTINO; SICILIA; HOWLETT, 2018). Mas a discussão aqui empreendida sobre governança colaborativa inter-organizacional, ou cogovernança, como ferramenta administrativa para gestão de riscos nas compras públicas representa algo pioneiro.

Os resultados do estudo poderão ajudar a visualizar os próprios limites das ferramentas examinadas neste e em outros setores públicos que, obedecendo o princípio da legalidade nas contratações, são altamente regulados pela Constituição Federal e a nova Lei de Licitações e Contratações. Essa lei busca unificar a esparsa regulação de procedimentos licitatórios e contratuais no país e coloca ferramentas como planejamento, estudos técnicos preliminares, gestão de riscos e participação social em destaque (artigos 5º, 6º, XX, 22 e 169, respectivamente)

Para trazer respostas qualitativas sobre o fenômeno, foi desenvolvido um estudo de caso no judiciário sergipano, federal e estadual, nos moldes preceituados por Yin (2001), através de levantamento documental e entrevistas semiestruturadas junto a cinco gestores de setores diretamente relacionados às grandes contratações nos tribunais, tais como obras, tecnologia da informação e terceirização. Os resultados foram tratados através da técnica análise de conteúdo. O trabalho está dividido em outras quatro partes, além desta introdução. Num primeiro momento, serão apresentadas as grandes contratações e os riscos inerentes a estas para, na sequência, abordar a cogovernança como instrumento da gestão de risco. Na terceira parte, os procedimentos metodológicos serão apresentados, seguido pela análise dos resultados. Finalmente, a quinta parte capítulo é dedicada às considerações finais.

2. GRANDES CONTRATAÇÕES E GESTÃO DE RISCOS

As contratações de bens ou serviços no setor público envolvem processos fundamentais para a própria realização dos serviços públicos. As grandes contratações assumem um papel ainda mais relevante, seja pela relação com os objetivos estratégicos da

instituição, seja em virtude do alto grau de comprometimento financeiro exigido. Para a recente Lei de Licitações, art. 6º, XXII, grandes contratações são aquelas com valor estimado maior que R\$ 200.000.000,00 (BRASIL, 2021). Percebe-se, desta forma, que o legislador entendeu que a adjetivação ‘grande’ deveria ser ligada a orçamento. Neste ponto, merece então ser observado que o valor estabelecido é irreal para os órgãos do Poder Judiciário estadual que não detém orçamento desse porte. Assim, de fato, entende-se prudente o estabelecimento como o feito pelo Tribunal de Justiça de Sergipe que adota a regra de valor para estabelecer quais seriam as grandes contratações, mas que estabeleceu, para si, o piso de R\$ 330.000,00 (BRASIL, TJSE, 2019). Estas contratações, em razão do alto comprometimento orçamentário, demandam cautelas de governança adicionais, considerando os riscos envolvidos.

Nesse contexto, uma das dimensões mais relevantes no estabelecimento da governança é o gerenciamento dos riscos envolvidos no serviço público (TCU, 2015). Lidar de modo eficaz com a incerteza, levando em conta seus riscos e oportunidades, garante à administração pública melhores condições para oferecer seus serviços de forma mais eficaz, eficiente e econômica (BALDRY, 1998; COSO, 2007; INTOSAI, 2007; RIBEIRO, BRANDSTETTER, 2020). O gerenciamento de riscos eficiente consiste na identificação destes riscos, de forma compartilhada por toda a instituição, evitando desperdícios e contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais. É certo que processos e projetos sem esta análise, sujeitam-se à incidência de casos de inexecução, total ou parcial, necessidade de aditivos, de prazo e/ou de preço, aliado ao fato de que se somente “uma visão” for responsável por essa análise, pode levar a distorções (RIBEIRO, BRANDSTETTER, 2020).

Kouns e Minoli (2010) enfatizam que a gestão de risco de maneira geral tem como fim: a) facilitação da atividade-fim da organização; b) redução de custos e aumento produtividade; c) nível de serviço; d) *compliance*; e, e) segurança. O uso do enfoque não pretende eliminar os riscos, mas mitigá-los e dividir, de maneira proporcional, as responsabilidades entre os atores envolvidos, reduzindo o impacto negativo sobre as metas organizacionais (BRASIL, 2015) ou sobre o orçamento, oportunizando condições para que os gestores avaliem as incertezas e suas implicações e apontem alternativas (UK, 2020). Os aspectos negativos de uma gestão de riscos inadequada são geralmente sentidas por longo prazo e aprofundam-se nas demais atividades do órgão público e nas experiências diárias dos cidadãos (BALDRY, 1998). No caso das contratações públicas, na ótica de Cecea *et al.* (2020), entender esses riscos se torna ainda mais importante, uma vez que não podem ser

simplesmente evitados, pois permeiam todas as fases do processo, de modo que uma gestão de riscos adequada otimiza o processo de decisão da autoridade contratante.

O Tribunal de Contas da União vem trazendo o tema à discussão em seus acórdãos, instando a adoção sistemática da gestão de risco no Brasil pelas organizações públicas, para fortalecer a imagem das instituições e contribuir com uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos (BRASIL, TCU, 2015). O Acórdão nº 2.622 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015) pode ser considerado um divisor de águas para a inserção da abordagem do risco nas contratações no setor público no país, não apenas pelo caráter educativo que teve ao abordar o tema, mas principalmente pelo fato de que serviu de guia também para que o Congresso Nacional aprovasse a lei nº 14.133 sobre o tema tornando, desta forma, a utilização dessa ferramenta não mais uma opção do administrador, mas uma obrigação legal (BRASIL, 2021).

Ainda nesse Acórdão, o TCU fez levantamento com 376 unidades administrativas e obteve resultados, dentro da avaliação “gestão de riscos das aquisições”, que 84% das organizações declararam que não estabeleceram diretrizes para esse gerenciamento, 81% dessas organizações não capacitam seus gestores da área e 82% não realizam gestão de riscos nas aquisições (BRASIL, TCU, 2015). Dentro do Poder Judiciário, se tal levantamento tivesse sido feito em separado, diante de uma estrutura em sua maioria mais burocrática, outra não seria a realidade.

O esforço da lei federal e dos tribunais que administrativamente estão implantando seus programas de gestão do risco ainda reflete de maneira incipiente no cotidiano organizacional. Estamos distantes de países como o Reino Unido, que adotam a gestão de risco em todas as organizações públicas como um processo sistemático, interativo e colaborativo, fundado no conhecimento e visão de experts e *stakeholders*. (UK, 2020). Talvez o grande gargalo, no Brasil, seja, ainda, de ordem cultural. Faz-se prioritário envolver os diversos públicos interessados.

Baldry (1998) ressalta que a participação dos *stakeholders* na avaliação de risco amplia a percepção e identificação dos riscos existentes, enquanto Lynn (1990) traz como essencial a participação do público externo neste processo, sinalizando que não basta que o público opine sobre os riscos, ele deve estar ativamente envolvido no processo de identificação e avaliação dos riscos. O envolvimento de múltiplos *stakeholders* no processo tende a produzir uma forma prática de inteligência em rede, evitando o ponto cego criado pelo foco apenas nos riscos levantados *interna corporis* (FORESTER; THECKETHIL, 2009). Por

esse caminho, a cogovernança interorganizacional pode ser um passo a mais, na busca pela eficiência nos processos públicos como determina a nova lei de licitações em seu artigo 169 que impõe às contratações públicas sua submissão “a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos ...além de estar subordinadas ao controle social” (BRASIL, 2021).

3. DA COPRODUÇÃO À COGOVERNANÇA – PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DE RISCOS

O processo licitatório envolve uma primeira parte denominada procedimento interno, e uma segunda fase, procedimento externo. Aquela, diz respeito a todo o trâmite dentro do órgão realizador do certame envolvendo a elaboração de diversos documentos necessários para a realização da segunda fase: a “licitação” popularmente chamada, aquela caracterizada pela escolha do vencedor. Após todo esse trâmite é que acontecerá a execução contratual. Neste artigo, abordamos apenas a participação em primeiro nível, exatamente quando teria a possibilidade de o ator externo atuar ativamente no procedimento interno, mais precisamente na gestão de riscos, elaborando, de maneira complementar, alguns dos artefatos, quais sejam, o termo de referência(TR) e o mapeamento de riscos, com a sua consequente gestão.

A coprodução foi abordada pela primeira vez em um artigo conduzido por Ostrom (1975) que apontou não se tratar simplesmente de algum ator externo (cidadão) participar de procedimento junto a órgão público, mas também atendendo a quatro condições fundamentais: a) a intervenção do cidadão deve ser complementar à do órgão; b) existência de possibilidade legal para a participação; c) comprometimento entre todos os envolvidos; e, d) existência de incentivos para a participação ativa tanto oficial como do cidadão (OSTROM, 1996). A coprodução na gestão de riscos no setor público vem sendo adotada em países integrantes do G20 como Argentina, Indonésia, Estados Unidos e México, sendo este último, um dos primeiros países a adotar a experiência de participação social nos processos das contratações públicas. (OECD, 2015)

Talvez devido aos requisitos mencionados, políticas de coprodução ainda são incipientes no Brasil. A busca pela chamada ‘nova governança pública’, caracterizada por relações colaborativas entre governo e cidadãos, individualmente ou em organizações (MEIJER, 2016) de fato ainda representa um desafio. Por outro lado, o Poder Judiciário brasileiro representa um campo fértil para o uso da metodologia e possui experiências de coprodução. A prática de colaboração entre tribunais e cidadãos tem se tornado comum e vem

ocorrendo de maneira natural, sem observar os pressupostos metodológicos dessa técnica (GOMES; MOURA, 2018), sendo utilizada especialmente em mecanismos alternativos de resolução de conflitos como conciliação, mediação e arbitragem judicial.

Santos, Loreti e Ribeiro (2019) enfatizam que a gestão de riscos traz procedimentos mais eficientes para a Administração Pública, em especial nas contratações públicas, impactando diretamente as variáveis tempo, competitividade e capacidade de negociação. Desta feita, a participação de atores sociais, participando de elaboração de documentos antecedentes, a exemplo do gerenciamento de riscos nas contratações públicas, desenhando o seu mapa, distribuindo-os a quem melhor pode suportá-los, atinge diretamente a eficiência, a publicidade e, indiretamente, a impessoalidade, moralidade e legalidade, assim todos os princípios constitucionais da administração pública (BRASIL, 1988). Sempre que a Administração Pública se encontra em um período de maior escassez de recursos há uma tendência de se discutir com mais profundidade as ferramentas de gestão que podem ser aplicadas para uma maior eficiência na gestão pública (SANTOS *et al.*, 2018)

A cogovernança, então, é uma dessas ferramentas que se apresenta para possibilitar melhor gestão pública. (SORRENTINO; SICILIA; HOWLETT, 2018), originariamente surgida da visão da professora Ostrom (1975) sobre coprodução, que passou por um declínio durante os anos 90 até meados dos anos 2000, quando novos estudos sobre o modelo foram impulsionados pelas discussões acerca de um novo modelo gerencial para o Estado, no qual a participação social fez ressurgir o debate (MEIJER, 2016; BRUDNEY, 2021).

Por esse caminho, a visão de governança colaborativa para a gestão do risco, ao que parece, decorre tanto da coprodução como método quanto da própria participação de atores sociais na gestão do risco em um regime de governança, nos moldes da OECD(OECD, 2015; BERTELLI and CANNAS, 2021). A própria Ostrom evoluiu seu conceito para que fossem envolvidos quaisquer atores sociais diferentes, fora da mesma organização (OSTROM, 1996). Assim, várias seriam as classificações possíveis para esses atores: pela influência, pelo *status* legal, como empresas, organizações sem fins lucrativos, associações, grupos de vizinhos ou indivíduos (ALFORD, 2013).

O que se vê, de fato, são conceitos polissêmicos ainda em processo de formação e que podem ser articulados, Alford (2013) conclui seu trabalho inclusive apontando para a necessária extensão do pensamento surgido através de Ostrom, diante da diversidade de conceitos incorporados em virtude das inúmeras abordagens sobre coprodução que culminou com a cogovernança em especial após a evolução da administração para o *New Public*

Governance.

Na fase interna, a cogovernança no processo de contratação em um tribunal ocorreria com a colaboração de fornecedores na elaboração dos documentos dos grandes contratos. Para garantir maior transparência, os cidadãos e os órgãos de controle poderiam colaborar no processo, a depender do interesse social. O princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), consiste na boa gestão dos recursos públicos evitando desperdícios de recursos, financeiros ou de pessoal e é o objetivo principal da utilização da coprodução nos serviços públicos (SORRENTINO *et al.*, 2018). Os gestores públicos muitas vezes elaboram respostas sem antes sequer entenderem como o público define o problema (LYNN, 1990) gerando respostas ineficientes. Neste contexto, a coprodução e a cogovernança têm sido apontadas como caminhos para trazer mais eficiência ao serviço público através do engajamento de atores sociais interessados (SORRENTINO *et al.*, 2018).

4 METODOLOGIA

Este é um estudo qualitativo de cunho exploratório, no qual foi adotado o estudo de caso único, investigando um fenômeno contemporâneo, inserido em um contexto de mundo real, dentro do conceito trazido por Yin (2015). O trabalho foi construído a partir da triangulação entre teoria explorada (grandes contratações e produção colaborativa), contratos e aditivos e entrevistas com servidores envolvidos com grandes contratações (Figura 2).

Pesquisou-se o Poder Judiciário Sergipano, adotando-se como subunidades o Tribunal de Justiça Estadual e a Seção Judiciária Federal, respectivamente o órgão do Poder Judiciário no Estado que detém a maior e a menor estrutura. Foi adotado um protocolo para esse estudo de caso, baseado em Yin (2015).

Conforme o protocolo, como fontes de evidência, foram utilizadas duas fontes: documentos (aditivos contratuais) e entrevistas em profundidade. Levantaram-se aditivos contratuais e rescisões contratuais celebrados em 2019, observando os seguintes critérios de escolha: preço e/ou prazo, contrato original e seu valor, objetivo do contrato (obra, contratação de informática ou outro fim previsto em objetivo estratégico). Considerando-se a grande quantidade de contratos e aditivos, adotou-se por escolher os maiores em termos orçamentários de cada subunidade – para também poder determinar quem seriam os servidores a serem entrevistados. O ano de 2019 foi escolhido por representar o último ano a retratar um período de *normalidade*, imediatamente anterior aos efeitos da pandemia de

Covid-19 que afetou o mundo em meados de 2020. Esse levantamento se deu em *sites* oficiais como o Comprasnet e os Portais de Transparência das subunidades avaliadas, além de dados obtidos com base na Lei de Acesso à Informação. (BRASIL, 2011).

Ambas as subunidades foram informadas oficialmente pelos pesquisadores sobre este estudo ao mesmo tempo em que foi solicitado acesso aos documentos em *pdf* e aos servidores vinculados aos procedimentos, o que foi deferido. As subunidades forneceram os contratos selecionados em cada uma das áreas observadas – obras, tecnologia da informação e objetivos estratégicos. Os documentos foram submetidos a uma pré-análise, ressaltadas as menções a gestão de riscos e práticas colaborativas, como fundamento para as entrevistas semiestruturadas que se sucederam. No caso dos aditivos, foram analisados os motivos que desencadearam a celebração deles e verificado se tal fato estava previsto na contratação original.

Como etapa seguinte da pesquisa, utilizou-se de entrevista semiestruturada com os servidores que estiveram ligados à celebração das contratações estudadas - áreas de TI e engenharia da Justiça Federal e áreas administrativa, TI e engenharia do Tribunal de justiça de Sergipe, já que o levantamento dos documentos não garantia eventual existência de outras abordagens fora dos autos e que eventuais respostas dos entrevistados poderiam - como ocorreu - levar a outros questionamentos. Seguiu-se um roteiro semiestruturado com os seguintes pontos: identificação do respondente - formação, lotação no órgão, tempo de experiência com contratações; grandes contratações; gestão do risco; práticas colaborativas para gestão do risco em grandes contratações.

Utilizou-se, como ferramentas tecnológicas, o Zoom para gravação das entrevistas, e o Word *online*, integrante do Office 365, para transcrição das mesmas. As entrevistas duraram, em média, 90 minutos cada. Por questões éticas e para melhor abordagem, os servidores tiveram seus nomes ocultados e foram apontados por siglas que lhe foram atribuídas da seguinte forma: primeira parte pela lotação do servidor e a segunda parte pela subunidade que representa, como exemplo, NTIC_TJSE (núcleo de tecnologia da informação do Tribunal de Justiça de Sergipe) e ENG_JFSE (setor de engenharia da Justiça Federal de Sergipe).

As transcrições geraram 130 páginas, que foram submetidas à análise de conteúdo, usando como inspiração o método proposto por Bardin (2016). Realizou-se uma pré-análise, delineando textos e falas mais conexos às variáveis centrais da pesquisa – “grandes contratações”, “gestão de riscos” e “práticas colaborativas nas contratações” - nos documentos e nas entrevistas. Em seguida identificaram-se as falas e ideias centrais nas duas

fontes de evidências, realizando-se uma categorização com os dados que se mostraram mais significativos para formar subcategorias (ou “núcleos de sentido”). A estratégia permitiu a elaboração de quadros que foram inseridos nas análises dos dados para as devidas discussões.

5 ANÁLISE DOS DADOS

5.1 Grandes contratações e gestão de riscos

A incerteza é uma condição *sine qua non* para qualquer entidade, neste estado está sujeita a riscos e oportunidades que podem corroer ou acrescer valor à instituição (INTOSAI, 2007). Dessa forma, a fim de gerenciar ditos eventos Coso (2007) traz oito componentes integrados ao processo de gestão do risco: a) ambiente interno, b) fixação de objetivos, c) identificação de eventos; d) avaliação de riscos; e) resposta a risco, f) atividades de controle, g) informações e comunicações e, por fim, h) monitoramento. No âmbito do ambiente interno, a autora (2007) define como a forma que os riscos são identificados e tratados pelos integrantes da organização. Emergiu do campo que, embora tal levantamento seja considerado valioso, foi evidenciado que não é uma prática.

Para Ceocea *et al.* (2020), os riscos na contratação pública são uma realidade a ser enfrentada, dessa forma o reconhecimento e análise dos processos que causam estes riscos devem ser prioritários para as organizações. A identificação do risco é apenas o primeiro passo da gestão de risco, sendo seguido pela sua análise e tratamento (UK, 2020). Através da análise documental foi possível verificar a existência do mapa de risco para contratações da área de tecnologia de ambos os Tribunais. Nesta seara, embora o Conselho Nacional de Justiça – CNJ em sua Resolução Nº 182 (CNJ, 2013) traga como essencial a análise de risco nas contratações de Tecnologia da Informação desde 2013, foi constatado que tal análise consiste apenas num documento pro forma, sendo dito que há apenas a identificação dos riscos e a informação de seus impactos. Observou-se, ainda, que existe desconhecimento da obrigatoriedade do mapa de risco para contratações. Ceocea *et al.* (2020) apontam que este é um fato recorrente no gerenciamento de riscos nas contratações públicas, qual seja, da formalização do risco sem a criação de planos de risco e medidas concretas associadas.

Embora nas entrevistas sejam citados os principais problemas que tendem a frustrar as contratações, causando inexecuções ou criando a necessidade de aditivos de preço ou de prazo, nos documentos analisados em nenhum dos mapas de riscos os eventos levantados

foram apontados como um possível risco. Com a nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021), a gestão de risco tende a ocupar um papel mais central nas contratações públicas nos tribunais, de modo que a situação observada nas unidades de análise, quanto a não observância ou o atendimento à mera formalidade legal, tende a dar mais relevância para este procedimento considerando que passará a ser exigido como requisito legal para todas as contratações, o que era antes apenas previsto por uma resolução do CNJ.

Dos principais problemas levantados, chama atenção a falta de planejamento, este foi apontado como praticamente inexistente, havendo dificuldades também na especificação do termo de referência, o que ocorre especialmente na área de TI devido à diversidade de soluções, o que para gerar concorrência entre os diversos fornecedores, é algo complexo. (BRASIL, 2018)

Pela inexistência de um conceito que possa ser utilizado a fim de delimitar o que seriam as grandes contratações, foi constatado na análise documental e pelas entrevistas que apenas o Tribunal de Justiça de Sergipe estabeleceu um parâmetro nesse sentido, através da Portaria GP1 284 (2019), conferindo um tratamento diferenciado para tramitação desses contratos. Sobre o tema em questão, a nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021) utilizou também o parâmetro econômico, considerando como contratação de grande vulto aquela cujo valor estimado supere R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), trazendo um tratamento diferenciado quanto à obrigatoriedade da matriz de risco nesses casos, que deve levar em conta o contratante e contratado.

5.2. Cogovernança na gestão de risco nas contratações

A produção colaborativa requer quatro condições: a) complementariedade; b) possibilidade legal; c) comprometimento entre os envolvidos; e d) incentivo às partes. (OSTROM, 1996; MCLENNAN 2018). A complementariedade se traduz no fato de que não há uma substituição do órgão público pelo ator social na consecução de um serviço ou bem, mas um envolvimento complementar (GOMES; MOURA, 2016). Neste ponto, emergiu no campo que isso já acontece na Justiça Federal, que convidam as empresas para elaborarem as especificações técnicas.

A segunda característica, a possibilidade legal (MCLENNAN, 2018), tem a ver com a condição de que todos os envolvidos possam, de fato, influenciar e mudar a maneira como o serviço é oferecido ou o bem produzido. A nova Lei de Licitações em seu art. 169 estabelece a

submissão das contratações públicas ao controle social em especial com relação “a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo” (BRASIL, 2021, art. 169). Entretanto, segundo emergiu das entrevistas, os servidores têm receio de que a consulta a empresas de qualquer tipo de serviço pudesse acarretar a não participação delas na licitação.

A terceira condição considera a participação social como sendo inerente à atividade estatal, e se traduz pelo comprometimento entre os envolvidos, tal que se um deles aumenta seu envolvimento e contribuição, o outro continuará no mesmo ou em maior nível (OSTROM, 1996). Ficou demonstrado no campo que a participação de empresas fornecedoras na preparação dos termos de referência é algo inerente e costumeiro, especialmente porque essa construção exige especificações técnicas que o órgão contratante teria imensa dificuldade de elaborar sozinho. Confrontando esse resultado com o anterior, o que se vê é que os fornecedores participam, mas informalmente, não tendo suas colaborações registradas como tal.

Essa característica de informalidade foi confirmada ao se realizar a análise documental. Do ponto de vista formal, documentado, não há qualquer sinal de participação de atores externos na elaboração dos documentos licitatórios, muito se devendo pelo entendimento de inexistir norma que permita o uso dessa ferramenta, ou também pelo temor de que essa integração possa ser utilizada com interesse espúrio, em benefício próprio e não da coletividade, do órgão público. Aqui, a colaboração de órgãos de controle e dos cidadãos, em regime de cogovernança e coparticipação, respectivamente, talvez ampliasse as possibilidades de implantação formal dessas ferramentas.

Por fim, a quarta condição é o incentivo às partes (Estado e atores sociais) a participarem na colaboração. Essa é uma das visões benéficas inseridas no conceito de cogovernança, reunir as expertises de vários *stakeholders* e todos saírem ganhando no resultado – quer seja um bem ou serviço – produzido (ALFORD, 2013; SORRENTINO *et al.* 2018).

Como qualquer ferramenta, a cogovernança precisa ser bem conduzida e tem seus riscos. Há, dentre outros, riscos de o fornecedor tentar influenciar o gestor para beneficiar algum dos proponentes. Apesar de ser um tema pouco estudado, os riscos da colaboração de atores interessados são mais bem conhecidos na coprodução, podendo ocorrer o fenômeno conhecido como *self-serving bias*, ou viés de auto-serviço. Isso seria a tendência que uma das partes teria a culpar o outro caso o resultado seja ruim ou achar que teve maior participação caso a entrega tenha sido satisfatória (VANLEENE, VERSCHUERE e VOETS, 2015). Para

mitigar tanto o fenômeno da influência para benefício próprio (no caso investigado) como o viés descrito, há de se criar mecanismos para rejeitar comportamentos e discussões que não integrem todos os interessados e aumentam a participação de outros nesse processo (FORESTER; THECKETHIL, 2008).

O impacto da participação externa como ferramenta para gerenciar os riscos e evitar consequências indesejadas foi evidenciada nos dados. Quando as empresas coparticipam e a fiscalização também, o resultado é superior, há menos obstáculos e é por isso que os envolvidos na contratação sempre escutam e absorvem as informações, ainda que informalmente. O procedimento ajuda a ganhar tempo para a contratação, devido à curva de conhecimentos adquiridos nessas interações, o que gera uma visão menos simplista (FORESTER; THECKETHIL, 2009) sobre a necessidade do objeto da contratação e a escolha mais adequada para o contrato. Ao que parece, práticas de cogovernança impactam na gestão do conhecimento, por gerar uma visão multifacetada sobre o tema (LYNN, 1990) e tende a criar uma forma diferente de conhecimento em benefício da instituição.

Assim, emergiu que existe importância na participação externa para o gerenciamento de riscos, evitando a frustração do certame ou a contratação de objeto que não atenda às necessidades do órgão, considerando a especificidade da demanda. Se não há consulta a um possível fornecedor e há fatores que restringem muito essa contratação, ela pode ser frustrada, impugnada ou questionada, assim, com a colaboração dos fornecedores para a construção de termos de referência mais adequados, busca-se evitar e/ou mitigar riscos na contratação. Dessa forma, evita-se contratações indevidas, demoras no processo de elaboração dos termos de referência, amplia-se o conhecimento do setor requisitante.

6 CONCLUSÃO

Neste artigo buscou-se analisar a possibilidade de utilizar a cogovernança na gestão de riscos nas grandes contratações, tomando como unidade de análise o poder Judiciário de Sergipe. Fundamentados na triangulação de dados coletados e literatura visitada, não somente concluiu-se positivamente, como foram abordados alguns de seus benefícios e também de possíveis impactos negativos. Restou evidente que a gestão de riscos nas contratações é feita de maneira muito incipiente nas subunidades analisadas, limitando-se basicamente a um mapeamento simbólico de alguns deles, sem, contudo, sobre eles discutir para evitar, mitigar ou transferir a quem possa melhor lidar com eles ou estabelecer, ainda, um plano de

contingência caso eles aconteçam.

A cogovernança, talvez pelo seu caráter inovador, enfrenta a burocracia inerente ao modelo administrativo atual do Poder Judiciário e, assim, não foi observada de maneira clara nos documentos investigados, sob a forma de um programa. Como contribuição importante do presente estudo, identificou-se que a cogovernança já ocorre em alguns de seus pressupostos. Mas quando há participação de ator externo na elaboração do levantamento dos riscos, isso se dá de maneira informal, sem registros em processos, sem usufruir, de fato, dos efeitos positivos que essa ferramenta traria.

De maneira prática, conclui-se que a cogovernança produz um ganho no tempo nos processos de pré-contratação, reduzindo-se os riscos. E, ao que parece, também acarreta impacto direto no princípio constitucional da Administração Pública - a publicidade, pois torna mais fácil ao cidadão adquirir informações através dela. (VANLEENE; VERSCHUERE; e VOETS, 2015) As duas subunidades deste estudo de caso alimentam suas páginas na rede mundial de computadores, sob o conceito de transparência, com seu plano anual de contratações cujo teor já mostra à população o que se pretende realizar nessa área no ano. Assim, publicidade já há, todavia ao não aplicar a ferramenta da cogovernança, a fase externa da licitação é que dará conhecimento a todos sobre os documentos licitatórios - edital, termo de referência, entre outros - e, assim, apenas nesse momento é que se terá conhecimento das especificações do objeto licitado, serviço ou bem a ser contratado, e de todas as características envolvidas naquela contratação.

Quando se propõe uma governança colaborativa na gestão de riscos, já se teria uma publicidade desde aquele momento, quando todos os interessados seriam cientificados da intenção do órgão em realizar aquela contratação ao tempo em que convidava a todos que quisessem colaborar na produção daqueles artefatos documentais. A Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) traz expresso, através de uma análise conjunta dos seus artigos. 3º, 5º, 7º e 8º a necessária aplicação do princípio da publicidade, que, de acordo com o TCU (BRASIL, 2015), 24% das organizações já publicam na íntegra, na internet, seus processos de aquisição.

Adiantar essa publicação, em nada contraria a lei, pelo contrário, dar-lhe-ia até uma maior transparência. Além disso, permitiria ao ator externo sua participação mais efetiva para coproduzir o bem público e teria, também, como consequência um incremento de *accountability* (ROCHA, A. C. et al, 2012). A nova Lei de Licitações (BRASIL, 2021), em seu art. 21, tornou explícita a possibilidade de a Administração publicizar os documentos

mesmo ainda na fase interna da licitação, exatamente para que todos os interessados possam formular sugestões, em outras palavras, possam produzir conjuntamente. Segue ainda mais incisiva a norma legal em seu artigo 169 obrigando o órgão público a se submeter a práticas de gestão de riscos, subordinadas ao controle social.

De fato, nem todas as contratações demandam análise de riscos ou utilização de coprodução nessa análise, percebe-se a necessidade que as subunidades possam estabelecer critérios definindo quais seriam as denominadas grandes contratações para o órgão, abrangendo, por exemplo, maiores orçamentos e aquelas cujo objeto impacte, diretamente, a prestação dos serviços à sociedade.

O presente estudo abre possibilidades para uma nova agenda de pesquisas. A própria área da governança colaborativa, como decorrência da visão da coprodução e da gestão do risco no contexto da governança, é muito recente e merece a realização de mais pesquisas. No âmbito do objeto aqui investigado, de que maneira se poderia ampliar a formalização da cogovernança nas organizações públicas brasileiras, com base na Lei de Licitações e Contratos? É possível mitigar os riscos do patrimonialismo que podem ocorrer com esse processo, de alguma maneira? As ferramentas de tecnologia da informação poderiam contribuir para cogovernar e reduzir riscos nas grandes contratações?

Sobre aplicabilidade, os resultados aqui apontados podem ser replicados para qualquer outro órgão do Poder Judiciário ou demais poderes, visto que a discussão teórica será a mesma e os dados coletados diferirão apenas na caracterização do conceito de grandes contratações que será específico para cada órgão.

Como reflexão final, conclui-se que a governança colaborativa aplicada à gestão de risco nas contratações abre espaço para a construção de um mapa de risco mais robusto, possibilitando um juízo de valor sobre ditos riscos com base na realidade de todos os atores do processo, o que, num primeiro momento, contribuiria para um processo licitatório mais célere e com menos questionamentos e, num segundo momento, tem o potencial de reduzir a necessidade de aditivos, de preço ou de prazo, e inexecuções, totais ou parciais. Em suma, tem potencial para produzir um gerenciamento mais efetivo. Considerando o que diz Peter Drucker, é chegado o momento de “substituir músculos por pensamentos, folclore e superstição por conhecimento, e força por cooperação”. Se todos almejam uma gestão pública mais eficiente no Brasil, talvez as contratações possam chegar a um novo patamar se os procedimentos da cooperação superarem as barreiras da cultura e da legislação, rumo a uma verdadeira “Nova Administração Pública”.

REFERÊNCIAS

- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299–316.
- Baldry, D. (1998). **The evaluation of risk management in public sector capital projects.** 16(1), 35–41.
- Barbosa, A. dos S., Romani-Dias, M., & Veludo-de-Oliveira, T. M. (2020). The Facets of Women Commodification: Violence in the University Context in Administration. *Revista de Administração Contemporânea*, 24(6), 582–599.
- Bardin, L. (2015). **Análise de Conteúdo.** In Edições 70.
- Bertelli, A. M., & Cannas, S. (2021) *Law and Co-production: The Importance of Citizenship Values.* In: **The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes.** Palgrave Macmillan, Cham. p. 193-209
- Bovaïrd, T., & Loeffler, E. (2016) *What has co-production ever done for interactive governance?.* In: *Critical reflections on interactive governance.* Edward Elgar Publishing.
- Brandstetter, M. C. G. de O., & Ribeiro, H. R. de O. e. (2020). Causas de custos adicionais e impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de risco. *Ambiente Construído*, 20(1), 41–63.
- BRASIL **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. (2011) Brasília. Recuperado em 13 junho 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- BRASIL **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília. Recuperado em 29 maio 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm
- Brudney, J. L. (2021) *Co-production in Political Science and Public Administration.* in LOEFFLER, E.; BOVAIRD, T. **The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes.** [61-78].
- Ceocea, C., Ceocea, R. A., Vatamaniuc, A., & Mihalas, V. (2020). *Risk Management in Public Procurement Process. Particularities and Solutions for Optimizing Public Procurement in Romania in the Context of Emergency Caused by the COVID-19 Crisis. Studies and Scientific Researches.* ECONOMICS EDITION, [S.l.], n. 31, aug. 2020. ISSN 2344-1321.
- Cepiku, D., Marsilio, M., Sicilia, M., & Vainieri, M. (2020) . *Co-production Evaluation.* In: **The Co-production of Public Services.** Palgrave Macmillan, Cham. p. 81-112.
- Coaffee, J.; De Albuquerque, J. P., & Pitidis, V. (2021) *Risk and Resilience Management in Co-production.* In: **The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes.** Palgrave Macmillan, Cham p. 541-558

Committee of Sponsoring Organizations. (2007). **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada.** (Sumário Executivo. Estrutura). Pricewaterhousecoopers, COSO, Audibra.

Conselho Nacional de Justiça. (2013). **Resolução 182**, de 17 de outubro de 2013. Recuperado em 16 julho 2021, <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado022819202007095f0680c330e50.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2020). **Justiça em Números 2020**. Recuperado em 31 maio 2021, de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>

Conselho Nacional de Justiça. (2020). **Resolução Nº 347** de 13 de outubro de 2020. Recuperado em 29 maio 2021, de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3518>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 30 maio 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

European Commission, E. (2003). **GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS.** Directorate General Regional Policy, June, 1–100.

Flinders, M., Wood, M., & Cunningham, M. (2016) *The politics of co-production: risks, limits and pollution. Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, v. 12, n. 2, p. 261-279.

Forester, J., & Theckethil, R. K. (2009) *Rethinking risk management policies: from “participation” to processes of dialogue, debate, and negotiation,”. Building Safer Communities. Risk Governance, Spatial Planning, and Responses to Natural Hazards*, p. 34-44.

Gomes, A. O., & Moura, W. J. F. de. (2018). O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. **Cad. EBAPE.BR** v. 16, 469–485.

Her Majesty's Treasury (2020). **The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts.** Londres, Reino Unido.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2007). GOV 9130 **Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector. Further Information on Entity Risk Management.** Recuperado em 29 maio 2021, de www.intosai.org

Jesus, M. B. de. (2020) **Modelo preditivo de risco de irregularidades em compras públicas no Estado de Goiás.** Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada)—Universidade de Brasília, Brasília.

Kouns, J., & Minoli, D. (2010). **Information Technology Risk Management In Enterprise Environments A Review Of Industry Practices And A Practical Guide To Risk Management Teams.**

Loeffler, E. & Bovaird, T. (2020) *Assessing the impact of co-production on pathways to outcomes in public services: The case of policing and criminal justice. International Public Management Journal*, v. 23, n. 2, p. 205-223.

Lynn, F. M. (1990) *Public participation in risk management decisions: The right to define, the right to know, and the right to act. Risk*, v. 1, p. 95.

McLennan, B. J. (2018). Conditions for Effective Coproduction in Community-Led Disaster Risk Management. **ISTR - International Society for Third-Sector Research**.

Mees, H., Alexander, M., Gralepois, M., Matczak, & P., Mees, H. (2018) . *Typologies of citizen co-production in flood risk governance*. **Environmental Science & Policy**, v. 89, p. 330-339.

Meijer, A. (2016). Coproduction as a structural transformation of the public sector. **International Journal of Public Sector Management**, 6(6), 469–485.
<https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5481>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. *Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD, OECD Publications.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*. *Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD, OECD Publications.

Ostrom, E., Parks, R. B., Whitaker, G. P., Hill, N. C., & Percy, S. L. (1975). FORMATION OF POLICE AND The Public Service Production Process : **Review Literature And Arts Of The Americas**, 381–390.

Ostrom, E. (1996). **Crossing the Great Divide : Synergy , and Development**. 24(6), 1073–1087.

Renn, O. (2017) *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. **Routledge**.

Reyers, B., Nel, J. L., O'Farrell, P. J., Sitas, N. & Nel, D. C. (2015). Navigating complexity through knowledge coproduction: Mainstreaming ecosystem services into disaster risk reduction. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 112, n. 24, p. 7362-7368.

Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Schommer, P. C., & Sousa, A. D. De. (2012). A coprodução do controle como bem público essencial à accountability. **XXXVI Encontro Da ANPAD**, 1–16.

Santos, H. (2015) **Diagnóstico E Análise Das Causas De Aditivos Contratuais De Prazo E Valor Em Obras De Edificações Em Uma Instituição Pública**, Belo Horizonte.

Santos, V. da S., & Loretí, J. G. A. (2019). **Gestão De Riscos Nas Contratações Da Administração Pública: enfoque sobre licitações e contratos**.

Santos, E. S. B., Araújo, M. P. S. N., Feitosa, M. N., & Ribeiro, L. L. B. (2018). ESCASSEZ, PLANEJAMENTO E AUTOGESTÃO DE RENDIMENTOS: UM ESTUDO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA UNIMONTES. In: VI Congresso em Desenvolvimento Social: Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns,2018. **Anais** [...]. Minas Gerais: UNIMONTES. p.561-572.

Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293.

Supremo Tribunal Federal. (2019). **Guia de gestão de riscos**. Recuperado em 29 maio 2021, de http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/ane_xo/GestaodeRiscos/GuiaGestaodeRiscos.pdf

Strokosch, K.. & Osborne, S. P. (2020). "Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation." *Policy & Politics* 48, no. 3: 425-442.

Teixeira, J. A., Rêgo, M. C. B., & Silva Filho, A. I. da. (2020). Inovação no Judiciário: coprodução, competências e satisfação do usuário na mediação judicial. *Revista de Administração Pública*, 54(3). <https://doi.org/10.1590/0034-761220190129>

Tribunal de Contas da União. (2013). **Acórdão 2.467** de 11 de setembro de 2013 . Recuperado em 29 maio 2021, de <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1285647%22>

Tribunal de Contas da União. (2015). **Acórdão 2.622** de 21 de outubro de 2015 . Recuperado em 29 maio 2021, de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>

Tribunal de Contas da União. (2018). **Referencial básico de Gestão de Riscos**. Recuperado em 29 maio 2021, de https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf

Tribunal de Contas da União. (2018). **Acórdão 2.569** de 7 de novembro de 2018 . Recuperado em 27 julho 2021, de https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33509/10/Acordao_2569__2018_%20Plenario.pdf

Tribunal de Justiça de Sergipe. (2019). **Portaria Normativa nº 284/2019 GP2** - Constitutiva. Institui o Comitê de Grandes Contratações, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Recuperado em 27 julho 2021, de https://www.tjse.jus.br/tjnet/publicacoes/visualizar_publicacao.wsp?tmp.idPublicacao=60676

Vanleene, D., Verschueren, B., & Voets, J. (2015). Benefits and Risks of Co-production. A preliminary literature review. *IIAS Conference on Co-Production of Public Services*, June, 20.

Weaver, Beth. (2011) *Co-producing community justice: The transformative potential of personalisation for penal sanctions*. *British Journal of Social Work*, v. 41, n. 6, p. 1038-1057, 2011.

Yin, R. K. (2001). **O Protocolo para o Estudo de Caso**. In Bookman (Ed.), *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2nd ed)