

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIAS, GESTÃO E
SUSTENTABILIDADE – PGTGS (MESTRADO PROFISSIONAL)

ROBINSON ALEXANDER STURMER

**O REFLEXO DA GESTÃO DE RISCOS NA GOVERNANÇA:
UM ESTUDO SOBRE AS COMPRAS DA UNILA.**

DISSERTAÇÃO

FOZ DO IGUAÇU

2022

ROBINSON ALEXANDER STURMER

**O REFLEXO DA GESTÃO DE RISCOS NA GOVERNANÇA: UM
ESTUDO SOBRE AS COMPRAS DA UNILA**

Dissertação apresentada ao **Programa de Pós-graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade** da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre**.

Área de concentração: Tecnologia e Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Elias Garcia

FOZ DO IGUAÇU

2022

Alexander Sturmer, Robinson

O reflexo da gestão de riscos na governança: Um estudo sobre as compras da Unila / Robinson Alexander Sturmer; orientador Elias Garcia. -- Foz do Iguaçu, 2022.

129 p.

Dissertação (Mestrado Profissional Campus de Foz do Iguaçu) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Engenharias e Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade, 2022.

1. Gestão de riscos. 2. Governança. 3. Controle. 4. Administração pública. I. Garcia, Elias, orient. II. Título.

ROBINSON ALEXANDER STURMER

O REFLEXO DA GESTÃO DE RISCOS NA GOVERNANÇA: UM ESTUDO SOBRE AS COMPRAS DA UNILA

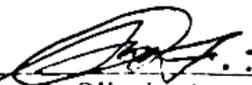
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade - PPGTGS da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, aprovado pela banca examinadora:



Prof. Dr. Elias Garcia (orientador)
Professor Emérito do PGTGS – Unioeste, Campus de Foz do Iguaçu



Prof. Dr. Eduardo Cesar Dechechi (membro permanente do PGTGS)
Professor do PGTGS – Unioeste, Campus de Foz do Iguaçu



Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira (membro externo à Instituição)
Prof. da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Campus Curitiba



Prof. Dr. Eduardo Cesar Dechechi
Coordenador Especial do Mestrado Profissional em Tecnologias, Gestão e Sustentabi
Portaria nº. 02767/2020 GRE-UNIOESTE – Campus Foz do Iguaçu

Foz do Iguaçu, 08 de março de 2022

Dedico este trabalho a minha amada esposa Maria Cristina Ovelar, que me fez acreditar neste projeto, e como companheira que é, sempre me motiva para juntos, seguir em frente. Eu prometo dizer "eu te amo todas as noites" e provar isso todos os dias.

Idem, meu amor!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, que me deu o dom da vida e me abençoa todos os dias com o seu amor infinito.

A minha mãe, Dona Nelcinda, e meu pai Agenor (*in memoriam*), que com muito carinho me educaram e me prepararam para enfrentar os desafios da vida.

As minhas filhas, Rafaela e Giovana, que além do amor incondicional, foram “companheiras” de turma, pois acompanharam muitas das aulas síncronas em ambiente virtual. Sua doce companhia tornou este período de estudos mais alegre.

Ao meu irmão Carlos, que além de dar seu apoio, foi meu amigo de turma neste mestrado.

Aos professores do PPGTGS, que não mediram esforços para transmitir seu conhecimento neste período tão adverso. As aulas síncronas em ambiente virtual, a falta do giz, a distância da lousa e dos alunos desta turma certamente serão lembranças perenes para todos nós.

Ao meu orientador, Professor Doutor Elias Garcia, profissional de competência inquestionável e um ser humano de coração precioso, sempre disposto a ajudar, a quem deixo minha especial gratidão pela orientação, paciência, apoio e motivação.

Aos demais familiares, que neste período em que ficamos restritos as nossas casas por conta da pandemia da Covid-19, me deram apoio nesta jornada.

Aos meus colegas de trabalho da Unila, pois sem seu apoio este estudo não seria possível.

“Agradeço todas as dificuldades que enfrentei; não fosse por elas, eu não teria saído do lugar. As facilidades nos impedem de caminhar. Mesmo as críticas nos auxiliam”

Chico Xavier.

RESUMO

STURMER, Robinson A. (2022). *O reflexo da gestão de riscos na governança – Um estudo sobre as compras da Unila*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade - PPGTGS, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

A visão tradicional da Administração pública sobre o papel da gestão de riscos, em especial quando se fala em compras - tem foco nos atores do processo licitatório, pois a legislação brasileira tem como preocupação primordial o combate à corrupção. Ocorre que ela não se restringe somente a este papel, posto que fatores políticos, operacionais, ambientais, financeiros e outros colocam as compras como uma das atividades governamentais mais vulneráveis a riscos. A Governança deste processo é necessária, e a gestão dos riscos tem a capacidade de promover esta melhoria, pois dá suporte a decisões de gestão, aumenta a eficiência na utilização de recursos e o desempenho institucional, entre outros. Considerando esta visão, se torna relevante discutir a gestão de riscos em nível operacional nas compras de uma Universidade Federal, vez que este ambiente consome relevante parcela dos recursos financeiros e humanos da instituição. Desta maneira, o objetivo geral desta pesquisa é discutir o gerenciamento dos riscos nas compras e seus reflexos em relação à governança do processo e os objetivos específicos buscam identificar os principais atores por meio do mapeamento do processo; compreender, com base na ISO 31000, como ocorre a identificação e gerenciamento dos riscos no processo de compra; e, investigar quais mecanismos de governança estão presentes no processo. A metodologia da pesquisa tem natureza aplicada, descritiva e foi implementada por um de estudo de caso de abordagem qualitativa. Quanto aos resultados, foi possível observar que existe uma estrutura de gestão de riscos formalizada e voltada à integridade do processo, mas considerando exclusivamente a atividade de compras, os dados indicam que mesmo sem uma normativa específica a cultura de gestão de riscos se faz presente e atuante na instituição, pois os atores instruem a compra com o auxílio de listas de checagem e troca de experiências com os demais envolvidos. Outro aspecto relevante observado consiste nas linhas de defesa, que além de gerir riscos, contribuem para a governança, pois a maneira como o processo flui promove uma razoável garantia de sucesso nas aquisições e tem potencial de reduzir situações que afetam o resultado da pretendida aquisição. Por fim, e considerando que a gestão de riscos

é parte fundamental dos controles e um dos pilares da governança, se pode concluir que no ambiente observado ela é grande responsável pela consolidação do planejamento da instituição, portanto, estratégica para atingir os objetivos desejados. Aí se observa o reflexo da gestão de riscos na governança, em especial na dimensão dos controles, pois no caso da Unila eles estão incorporados ao processo, de uma forma ágil e colaborativa que mitiga riscos e visa preservar a integridade, legalidade, economicidade e eficiência da compra, contribuindo de forma positiva no alcance dos objetivos. Em se tratando de expectativas quanto aos resultados deste estudo, se espera que possam servir como estímulo para a atividade de gestão de riscos em outras Universidades brasileiras, fortalecendo as instituições frente às adversidades típicas do setor público.

Palavras-chaves: Aquisição, Controle, Gestão.

ABSTRACT

STURMER, Robinson A. (2020). *Risk management in acquisitions and its impact on governance: a study on Unila purchases*. Master's Dissertation - Postgraduate Program in Technologies, Management and Sustainability - PGTGS, State University of Western Paraná - UNIOESTE, Foz do Iguaçu, Paraná, Brazil.

The traditional view of the Public Administration on the role of risk management, especially when it comes to procurement - focuses on the actors in the bidding process, as Brazilian legislation has as its primary concern the fight against corruption. It happens that it is not restricted to this role only, since political, operational, environmental, financial and other factors place purchases as one of the most vulnerable governmental activities to risks. Governance of this process is necessary, and risk management has the ability to promote this improvement, as it supports management decisions, increases efficiency in the use of resources and institutional performance, among others. Considering this view, it becomes relevant to discuss risk management at an operational level in the purchases of a Federal University, since this environment consumes a significant portion of the institution's financial and human resources. In this way, the general objective of this research is to discuss the management of risks in purchases and its reflexes in relation to the governance of the process and the specific objectives seek to identify the main actors through the mapping of the process; understand, based on ISO 31000, how risks are identified and managed in the purchasing process; and, investigate which governance mechanisms are present in the process. The research methodology has an applied, descriptive nature and was implemented by a case study with a qualitative approach. As for the results, it was possible to observe that there is a formalized risk management structure focused on the integrity of the process, but considering exclusively the purchasing activity, the data indicate that the risk management culture is present and active in the institution, since the actors instruct the purchase with the help of checklists and exchange experiences with the others involved. Another relevant aspect observed is the lines of defense, which in addition to managing risks, contribute to governance, as the way the process flows promotes a reasonable guarantee of success in acquisitions and has the potential to reduce situations that affect the outcome of the intended acquisition. Finally, and considering that risk management is a fundamental part of controls and one of the pillars of governance, it can be

concluded that in the observed environment it is largely responsible for consolidating the institution's planning, therefore, strategic to achieve the desired objectives. This is where risk management reflects on governance, especially in terms of controls, as in Unila's case they are incorporated into the process, in an agile and collaborative way that mitigates risks and aims to preserve integrity, legality, economy and efficiency. of the purchase, contributing positively to the achievement of the objectives. In terms of expectations regarding the results of this study, it is expected that they can serve as a stimulus for the activity of risk management in other Brazilian Universities, strengthening institutions in the face of typical adversities of the public sector.

Keywords: Acquisition, Control, Management.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	18
1.1.	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	21
1.2.	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	24
1.2.1.	Objetivo Geral.....	24
1.2.2.	Objetivos Específicos	24
1.3.	JUSTIFICATIVA.....	24
1.4.	RELVANCIA ACADÊMICA E ADERÊNCIA AO PPGTGS	26
1.5.	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	28
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	30
2.1.	COMPRAS PÚBLICAS	32
2.2.	GOVERNO ELETRÔNICO.....	37
2.3.	GOVERNANÇA.....	40
2.4.	GESTÃO DE RISCOS.....	44
2.4.1.	Norma ABNT ISO 31000	47
2.4.2.	COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos.....	50
2.4.3.	Guia PMBOK®	53
2.4.4.	As três linhas de defesa.....	55
2.5.	O PROCESSO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS.....	58
2.5.1.	Identificação de eventos.....	60
2.5.2.	Avaliação de riscos	62
2.5.3.	Tratamento	63
2.5.4.	Registro, relato e controle	64
3.	PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS	66
3.1.	VISÃO GERAL DO ESTUDO DE CASO.....	68
3.2.	PROCEDIMENTOS DE CAMPO.....	68
3.3.	QUESTÃO DE ESTUDO.....	69
3.4.	OBJETIVOS DO ESTUDO DE CASO.....	69
3.5.	A UNIDADE DE ANÁLISE.....	69
3.6.	PERIODO DE REALIZAÇÃO.....	70
3.7.	LOCAL DA COLETA DE EVIDÊNCIAS.....	70
4.	ESTUDO DO CASO	71

4.1.	OS PRINCÍPOIS DA GESTÃO DE RISCOS DA INSTITUIÇÃO.....	71
4.2.	A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA UNILA.....	72
4.3.	O PROCESSO DE COMPRAS.....	74
4.3.1.	Oficialização da demanda.....	76
4.3.1.1.	Documento de oficialização da demanda.....	77
4.3.1.2.	Autorização prévia.....	78
4.3.2.	Planejamento da aquisição.....	79
4.3.2.1.	Definição do objeto.....	80
4.3.2.2.	Regras para escolha do fornecedor.....	84
4.3.3.	Seleção do fornecedor (fase externa).....	89
4.3.3.1.	Autorização.....	90
4.3.3.2.	Publicação.....	90
4.3.3.3.	Seção de lances.....	92
4.3.3.4.	Análise das propostas.....	94
4.3.3.5.	Habilitação.....	96
4.3.3.6.	Adjudicação.....	96
4.3.3.7.	Homologação.....	97
4.3.4.	Gestão do Contrato.....	97
4.3.4.1.	Ata de Registro de Preços.....	99
4.3.4.2.	Contrato.....	101
4.3.4.3.	Fiscalização.....	105
4.3.4.4.	Encerramento do contrato.....	107
4.4.	ANÁLISE DOS DADOS.....	107
4.4.1.	Fases e atores do processo.....	108
4.4.2.	Identificação, avaliação e tratamento de riscos.....	111
4.4.2.1.	Brainstorming.....	112
4.4.2.2.	Dados históricos.....	113
4.4.2.3.	Checklist.....	114
4.4.3.	Mecanismos de governança.....	115
5.	CONCLUSÕES.....	118
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - estrutura da dissertação	29
Figura 2- Metaprocesso de aquisição TCU	32
Figura 3 - Linha do tempo - Governo Eletrônico	39
Figura 4 – Linha do tempo da gestão de riscos	45
Figura 5 – Princípios, estrutura e processo	48
Figura 6 – Cubo tridimensional do COSO	51
Figura 7– Processo de gestão de riscos do PMBOK	54
Figura 8 - O modelo das Três linhas do IIA	56
Figura 9 - Processo de gerenciamento de riscos	59
Figura 10 - Percuso metodológico	66
Figura 11 – Desenho da pesquisa	67
Figura 12 - Estrutura de governança da UNLA	73
Figura 13 - Objeto do estudo	74
Figura 14 - Mapa da oficialização da demanda	76
Figura 15 - Mapa do planejamento da aquisição	79
Figura 16- Mapa da seleção do fornecedor	89
Figura 17 - Mapa da Gestão do contrato	98
Figura 18 - Metaprocesso de aquisição da Unila	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Detalhamento dos Índices do TCU	23
Tabela 2 – Princípios e componentes do COSO.....	52
Tabela 3 -Abordagens para gestão de risco nas compras	58
Tabela 4 - Eventos para o tratamento de risco.....	64
Tabela 5 – Ata de Registro de Preços nº 188/2020	75
Tabela 6 - Itens objeto do estudo.....	78
Tabela 7 - Riscos da contratação	82

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 - Perfil de governança da Unila em 2018.....	22
Gráfico 2 - Quantidade de artigos publicados com tema "compra pública".....	31
Gráfico 3 – Sanções contratuais	93

LISTA DE SIGLAS E SIMBOLOS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia Geral da União
ALICE	Sistema de Análise de Licitações e Editais da CGU
ARP	Ata de Registro de Preços
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil
CCCL	Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações
CGU	Controladoria Geral da União
Compasnet	Portal de Compras do Governo Federal
CONSUN	Conselho Universitário da Unila
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
COSO ERM	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Enterprise Risk Management, Integrated framework
COSO-IC	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Internal Control
COVID-19	O nome Covid é a junção de letras que se referem a (co)rona (vi)rus (d)isease, o que na tradução para o português seria "doença do coronavírus". Já o número 19 está ligado a 2019, quando os primeiros casos foram divulgados.
DALL	Divisão de Apoio Logístico aos Laboratórios
Decon	Divisão de Contratos
Delaben	Departamento de Laboratórios de Ensino
Delic	Departamento de Licitações
Dicom	Divisão de Compras
Difisc	Divisão de Fiscalização de Contratos
DIRAD	Diretoria de Administração do Ministério da Economia
DOD	Documento de Oficialização da Demanda
DOU	Diário Oficial da União
ETP	Estudo Técnico Preliminar
GR	Gestão de Riscos
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
IRP	Intenção de Registro de Preços
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MP	Ministério do Planejamento do Brasil
PAC	Plano Anual de Contratações
ONU	Organização das Nações Unidas
ODS	Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
PDCA	<i>Plan - Do - Check - Act</i> ou <i>Adjust</i>
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PE	Pregão Eletrônico
PGC	Plano de Gerenciamento de Contratações
PIB	Produto Interno Bruto
PMBOK	Guia de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos do PMI

PMI	<i>Project Management Institut</i>
PROAGI	Pró-reitoria de Administração Gestão e Infraestrutura
PROPLAN	Pró-reitoria de Orçamento e Planejamento
SACT	Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico
SECIC	Secretaria de Implantação do Campus
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia do Brasil
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIPAC	Sistema Integrado de Administração, Patrimônio e Contratos
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
Unila	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

1. INTRODUÇÃO

Desde os tempos mais remotos a civilização se depara com fatores de risco que por vezes deram novos rumos à história. Segundo Berstein (1997), este passado foi repleto de cientistas brilhantes, matemáticos e inventores que centenas de anos antes do nascimento de Cristo haviam mapeado os céus, e no decorrer do tempo estudaram geometria, física e tantas outras ciências que por séculos introduziram inovações tecnológicas que marcaram a civilização conhecida, mas a ideia revolucionária que marca a fronteira entre o moderno e o passado é o domínio do risco. Diante da visão notável de um grupo de pensadores, a ciência superou o dogma de que o futuro é mais do que um capricho dos Deuses e que homens e mulheres não são passivos ante a natureza, revelando como pôr o futuro a serviço do presente ao mostrar que é possível medir o risco, avaliar suas consequências e as converter em oportunidades, utilizando o processo hoje conhecido como gestão de riscos.

Na definição de Vieira e Barreto (2019), gestão de riscos é o processo que trata dos riscos e oportunidades que afetam a criação, a destruição ou a preservação de valor nas organizações. A *International Organization for Standardization* (ISO), em sua norma 31000 (ABNT, 2018), define gestão de riscos como as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos, no sentido de “reduzir os impactos negativos dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor” (BRASIL, 2013, p.15). A ISO 31000 defende que a implementação bem-sucedida de uma estrutura de gerenciamento de riscos requer treinamento, conscientização e engajamento das partes interessadas, mas por vezes a importância desta tarefa não é compreendida ou mesmo priorizada pelos responsáveis, comprometendo a qualidade e efetividade das decisões gerenciais.

Em se tratando de qualidade e efetividade, a ISO 9000 (ABNT, 2015) define que uma organização focada em qualidade promove uma cultura que resulta em comportamentos, atitudes, atividades e processos que agregam valor por meio da satisfação das necessidades e expectativas dos clientes. Neste ambiente, resultados consistentes e previsíveis podem ser alcançados de forma mais eficaz se as atividades forem compreendidas e gerenciadas como processos inter-relacionados, funcionando como um sistema coerente de gestão. Compreender como este sistema produz resultados permite que a organização otimize o sistema e seu desempenho, pois organizações que possuem processos definidos, tendem a entregar resultados

consistentes com os objetivos da organização.

Neste sentido, a ISO 31000 (ABNT, 2018) define o “processo de gestão de riscos”, como a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos. Ocorre que o processo de gestão de riscos necessita de inúmeros procedimentos e atividades inter-relacionadas com entradas para prover saídas, e a interpretação de todos estes fatores, que muitas vezes pode ser subjetiva, torna a tomada de decisão complexa e quase sempre traz alguma incerteza.

A estruturação destes processos, aliados a mecanismos de gestão de riscos, planejamento e controle, é importante para compreender as relações de causa, efeito e possíveis consequências não intencionais pois permite a análise de dados, fatos, evidências, e leva a uma maior objetividade e confiança na tomada de decisões, gerando a capacidade de mitigar as variáveis negativas e ampliar as positivas. No âmbito das atividades do Estado, este conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as demandas comunitárias dentro de ambiente do qual resulte possibilidades para o desenvolvimento humano sustentável é a definição de Governança Pública elaborado por (LÖFFLER, 2001).

A definição proposta por Loffer (2001) acerca da governança está edificada em um pensar que rejeita a ideia segundo a qual as compras sejam apenas “procedimentos formais”, pois elas são também “fatos econômicos” que impulsionam políticas públicas e catalisam ações que podem, por exemplo gerar renda e distribuir de riquezas. Dados do portal de compras públicas do Governo Federal¹ revelam o grande potencial do setor que, no âmbito do Poder Executivo Federal, realizou cerca de 176 mil processos de compra/contratação somente no ano de 2020, movimentando R\$ 108,6 bilhões. Atualmente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico estima que 12% do Produto Interno Bruto (PIB) e 29% do orçamento dos governos centrais dos países-membros estão relacionados a compras públicas (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021).

Por meio das compras, o governo pode impulsionar atividades e produtos inovadores, incentivar a indústria local e melhorar o desempenho da produção sustentável, exercendo seu

¹ Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/outubro/sistema-de-contratacoes-do-governo-federal-evolui-e-passa-a-se-chamar-compras-gov.br>

poder por meio de incentivos ou mesmo pela força de suas aquisições de grande escala. Utilizar o poder de compra governamental é uma alternativa que pode promover o aumento na arrecadação local, gerar renda, e aumentar a empregabilidade, a melhoria na qualidade de vida, entre tantos outros benefícios.

Em síntese, é possível identificar uma percepção positiva em relação à valiosa contribuição que as compras públicas podem ter para o desenvolvimento sustentável, inovação e desenvolvimento local em virtude de seu potencial, todavia os riscos inerentes ao processo de aquisição podem reduzir ou anular seus efeitos, e devem ser alvo de atenção, pois assim como relatou Santana (2014), a gestão das compras governamentais nunca deve ser reduzida a um esquema formal, simples ou complexo, concatenado e sequenciado, visando o mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas, como muitas vezes é encontrado em manuais e normas de compras públicas, visto que isso onera os gestores e não produz efeitos práticos.

Tal entendimento deriva da burocracia que a compra demanda para ser realizada, a exemplo de atividades como o planejamento da aquisição, seleção de fornecedores, qualificação dos produtos e serviços, determinação de prazos, previsão de preços, entre outros. Segundo Oliveira (2015), com o passar do tempo, estes aspectos tornaram os processos de compras governamentais mais complexos, necessitando de uma abordagem estratégica. Esta complexidade torna necessária a modernização destas atividades, pois lhes cabe a tarefa adicional de trazer benefícios sociais e ambientais, a fim de cumprir as responsabilidades do governo para com sociedade.

Neste contexto, e frente a complexidade jurídica e operacional imposta por normativos legais, fica evidente que a execução do processo de compra pública é permeado por inúmeros fatores de risco que podem comprometer sua eficácia, o que torna a governança dos riscos necessária para que a instituição possa cumprir com seus objetivos e neste sentido, Pisa e Oliveira (2014) observaram esforços significativos dos governos no sentido de aumentar a eficiência e eficácia desta função chave do Estado, buscando maior governança dos gastos públicos.

A governança no setor público, de acordo com o TCU (BRASIL, 2014b), compreende essencialmente mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. De acordo com Chaves, Bertassi & Silva (2018), os contratos públicos eficientes e eficazes são essenciais para responder às necessidades

dos cidadãos, posicionando-se cada vez mais como um pilar fundamental da boa governança e ajudando a restaurar a confiança no setor público, e neste sentido vai a Governança das aquisições, buscando que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

Em vista do contexto aqui delineado e buscando não confundir o leitor, no bojo deste estudo o processo de gestão de riscos observa os preceitos da ISO 3100, no sentido de ser considerado como a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão. Muito embora existam diferentes proporções de atuação de cada ator no curso deste processo, o propósito de todos converge para o mesmo objetivo, que é melhoria da governança por meio da redução de riscos.

Quanto ao propósito, este estudo explora técnicas para a análise crítica e tratamento dos riscos no curso das aquisições públicas, assim como observa qual o reflexo destas técnicas na governança do processo de compra. A consolidação deste conhecimento visa disseminar e fomentar sua melhor utilização no ambiente operacional, aumentando a capacidade que a compra pública tem para gerar e agregar valor para a instituição.

1.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A Administração Pública apresenta grandes desafios de gestão, principalmente no que tange a utilização de dinheiro público para aquisição de materiais, bens, obras e serviços. Estes gastos são concretizados com a compra pública, que para Oliveira (2015) visa a aquisição de bens e serviços para alimentar o Estado no exercício de suas atividades instrumentais ou finalísticas, tais como saúde, educação e segurança. Sem pessoas e insumos, não há como desempenhar a atividade administrativa de forma eficiente.

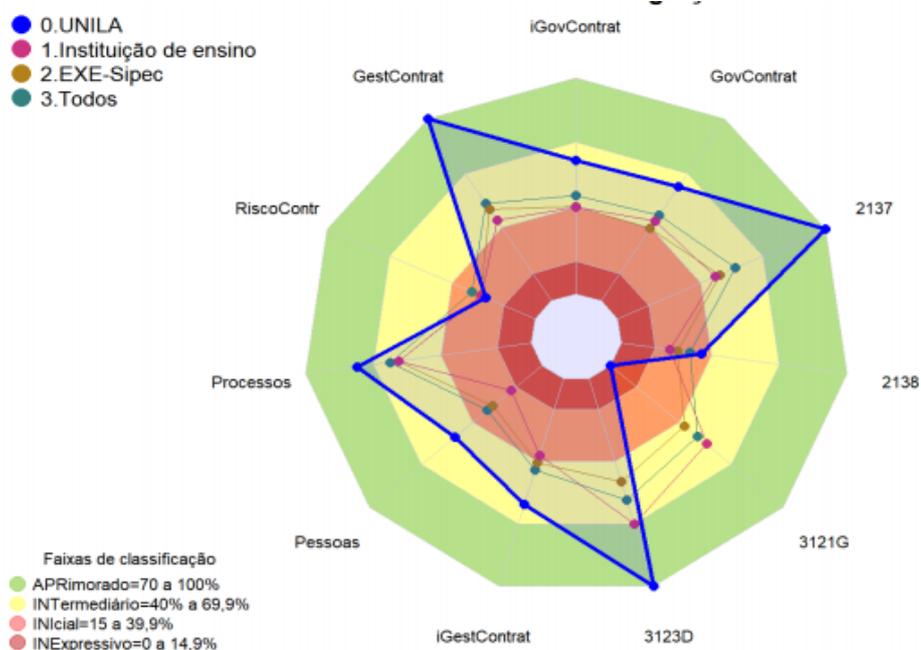
Ao estudar as compras públicas, Rosset e Finger (2017) reforçaram que elas necessitam cumprir determinados procedimentos operacionais e normativos legais que podem influenciar na qualidade e capacidade de entregar produtos e serviços de interesse público, de modo que estes fatores são desafios que devem ser encarados como fatores de risco e tratados de maneira a anular ou mitigar seus efeitos negativos. Sob estes aspectos, percebe-se a importância da governança das contratações e a necessidade de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos

licitatórios e os respectivos contratos.

O conceito da governança das contratações ainda está em construção, mas seu objetivo visa atender aos objetivos do processo licitatório, equivale dizer que ele busca incentivar à inovação tecnológica e o desenvolvimento socioeconômico, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. Certamente isso não é objetivo fácil, posto que fatores políticos, operacionais, ambientais e financeiros - entre outros, colocam as compras como uma das atividades governamentais mais vulneráveis a riscos.

Justamente para enfrentar todos estes desafios, um dos órgãos que fiscaliza a aplicação dos recursos públicos no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU), afirma que as organizações públicas necessitam gerenciar riscos, identificando-os, analisando-os e, em seguida, avaliando se eles devem ser modificados por algum tratamento, de maneira a propiciar segurança razoável para que os objetivos sejam alcançados (BRASIL, 2018a). Reforça este argumento a avaliação da governança realizada pelo TCU em 2018 (BRASIL, 2018b), que avaliou 498 organizações públicas e indicou, dentre outras instituições, que na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), os índices de gestão de contratos estão em nível elevado, mas a gestão de riscos ligados a eles são inexpressivos.

Gráfico 1 - Perfil de governança da Unila em 2018



Fonte: Acórdão 2699/2018 (BRASIL, 2018b)

O gráfico 1 apresenta o estudo detalhado do TCU cujos termos são detalhados na tabela 1:

Tabela 1 - Detalhamento dos Índices do TCU

Índice	Composição	Detalhe da composição
iGovContrat (índice de governança e gestão em contratações)	GovContrat (índice de governança em contratações)	2137. A alta adm. estabeleceu modelo de gestão de contratações
		2138. A alta adm. monitora o desempenho da gestão de contratações
		3121G. O estatuto contém vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão
		3123D. Há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações
	iGestContrat (capacidade em gestão de contratações)	Pessoas (capacidade de gestão de pessoas em contratações)
		Processos (capacidade de gestão de processos de contratação)
		RiscoContr (capacidade em gestão de riscos nas contratações)
		GestContrat (capacidade em gestão de contratos)

Fonte: Acórdão 2699/2018 (BRASIL, 2018b)

Considerando a composição dos índices apresentados no Gráfico 1, os dados denotam maturidade da Unila quanto a sua capacidade de gestão dos processos de contratação, assim como na gestão dos contratos; todavia o mesmo levantamento indica que a capacidade em gestão de riscos nas contratações foi considerada inexpressiva, de maneira que se torna inquietante compreender como pode haver uma boa gestão de contratos em um cenário – em tese, os riscos não são objeto de controle.

Considerando este contexto, surge a oportunidade de discutir o gerenciamento de riscos das compras em nível operacional de uma Universidade Federal, instituição que tem como atividade fim a geração e disseminação de conhecimento para a sociedade por meio da pesquisa, do ensino e da extensão de atividades acadêmicas. A rotina deste tipo de instituição requer, além de valores para o custeio de pessoal, grande monta de recursos para compra de materiais, equipamentos, serviços e obras para dar suporte às suas atividades, constituindo um ambiente propício para a observação de práticas operacionais relacionadas aos processos de compra, devido a sua dinâmica institucional.

Desta maneira, este estudo se propõe a discutir como ocorre a gestão de riscos em um

processo de compra de bens e materiais em uma Universidade Federal, observando a relação entre os riscos e a governança no processo de compra da Unila para responder a seguinte indagação: - **Qual a contribuição que o gerenciamento de riscos operacionais traz para a governança do processo da compra pública?**

1.2. OBJETIVOS DA PESQUISA

Visando gerar melhor compreensão do problema de pesquisa proposto, foram definidos os objetivos definidos nos subtópicos.

1.2.1. Objetivo geral

Demonstrar qual a contribuição que o gerenciamento dos riscos operacionais traz para a governança do processo da compra pública.

1.2.2. Objetivos Específicos

1. Mapear o processo de compras identificando quais os principais atores.
2. Compreender, com base na ISO 31000, como ocorre a identificação dos riscos.
3. Descrever os mecanismos de governança presentes no processo.

1.3. JUSTIFICATIVA

É papel da Administração Pública executar uma série de políticas públicas que visem apoiar o desenvolvimento do Estado e atender as necessidades fundamentais da sociedade. Para tanto, o governo formula, implementa e avalia projetos, geralmente de caráter majoritário, dedicados a resolver problemas nas áreas de saúde, educação, segurança, defesa nacional, investimento em infraestrutura etc.

Um destes projetos, no âmbito da educação, se consolidou com a promulgação da Lei nº 12.189, de 12 de janeiro de 2010. O dispositivo legal dispõe sobre a criação da Unila e estabelece que seu objetivo institucional é ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária. Estabelece ainda que sua missão institucional específica é formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul (BRASIL, 2010a).

Com vistas a afirmar estes princípios e realizar os objetivos definidos em seu Estatuto, a Unila concebe, implementa e avalia, de forma permanente e democrática, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), cuja versão mais atual abarca o período 2019/2023. O documento estabelece diretrizes no que diz respeito à missão e filosofia de trabalho, assim como projeta e orienta ações para atingir objetivos institucionais projetados para o período de sua vigência. Dentre as diversas ações projetadas no PDI, a temática a ser abordada neste estudo trata da política de governança e contempla especificamente o tema gestão de riscos.

Esta diretriz já teve sua consolidação iniciada no mês de novembro/2019 com a Resolução nº. 28/2019 aprovada pelo Conselho Universitário da Unila (CONSUN), que instituiu a Política de Gestão de Riscos. O documento estabelece, além de outros pontos, que o gerenciamento de riscos deverá ser implementado de forma gradual em todas as áreas da instituição e ser parte integrante dos processos de trabalho.

Toda organização enfrenta riscos para atingir seus objetivos, e observando a dinâmica do processo de compras nas Universidades Federais, Hardy e Fachin (2000) relataram que o ambiente em que elas estão inseridas possui estrutura de governança diferenciada, complexa e fragmentada, com um modelo burocratizado, processos padronizados, com elevada autonomia em suas unidades administrativas e dificuldade da operacionalização dos objetivos em decorrência desses serem definidos de forma ampla por colaboradores especializados e com alto nível de autonomia para desenvolver suas atividades.

Executar processos sem utilizar o gerenciamento de riscos como ferramenta de gestão pode facilitar desvios no rumo da organização em relação aos seus objetivos, pois fatos importantes podem passar despercebidos e comprometer o planejamento pré-estabelecido. Conhecer conceitos, definições e metodologias, assim como trazer este arcabouço de conhecimentos para o ambiente operacional se apresenta salutar e estratégico para qualquer instituição, pois a cultura da gestão de riscos pode melhorar a capacidade de tomar decisões de

assumir riscos estratégicos, a fim de obter os resultados desejados.

Neste prisma, para que os objetivos institucionais possam se concretizar, é necessário estabelecer estratégias de gestão que possibilitem integrar a atividade de compras como parte da rotina da organização, daí a importância de se visualizar o ciclo de compras públicas, apresentando e entendendo todo o ciclo de aquisições e permitindo promover melhorias neste processo (TERRA, 2018).

O TCU considera as ações de gestão de risco como sendo extremamente importantes no sentido de “reduzir os impactos negativos dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor (BRASIL, 2013, p.15). Desta maneira, esta pesquisa vislumbra estruturar conhecimentos empíricos e disseminar a cultura de prevenção de riscos em prol da governança nas compras.

O resultado deste estudo também poderá servir como estímulo na aplicação das metodologias de gestão de risco em outras Universidades brasileiras, fortalecendo as instituições frente às adversidades típicas do setor público.

1.4. RELEVANCIA ACADÊMICA E ADERÊNCIA AO PPGTGS

Nos termos contidos na definição do Programa de Mestrado Profissional de Pós Graduação em Gestão Tecnologias e Sustentabilidade² (PPGTGS), seu objetivo visa capacitar profissionais, de áreas técnicas e de gestão, ligados ao setor acadêmico das Universidades, da Itaipu Binacional, da Fundação Parque Tecnológico Itaipu, da comunidade estabelecida no Parque Tecnológico Itaipu e demais organizações da região, com a finalidade de expandir o potencial de atuação dos mesmos, objetivando uma prática transformadora que resulte em benefícios contribuam para o desenvolvimento regional sustentável. As definições do programa ainda contemplam a missão de capacitar profissionais nestas áreas de maneira a prover o desenvolvimento da sociedade e das organizações.

Todos estes anseios institucionais que buscam ser providos no PPGTGS podem ser observados nos aspectos abordados neste estudo, pois a compra pública representa uma grande parcela dos gastos do Estado e a modernização dos seus processos de execução com a utilização

² Disponível em <https://www5.unioeste.br/portalunioeste/pos/ppgtgs/sobre/o-programa/introducao-e-descricao-basica>

de técnicas aplicadas ao gerenciamento dos riscos, contribui para a melhora dos seus resultados, gerando economia para o Estado, impulsionando o desenvolvimento local e a sustentabilidade. Quanto ao desempenho do estudo frente à plataforma Capes/Sucupira, os principais indicadores que podem ser correlacionados ao programa de mestrado PPGTGS da área interdisciplinar da CAPES são apresentados abaixo:

- a) Social: Formação de recursos humanos qualificados para a Administração Pública, com capacidade de contribuir para o aprimoramento da gestão pública a partir da utilização de recursos da ciência e do conhecimento;
- b) Econômico: Contribui para melhorar a eficiência nas IFES;
- c) Profissional: Contribuição para a formação de profissionais (que trabalham nas IFES) que possam introduzir mudanças na forma como vem sendo exercida a profissão.

Acerca dos aspectos acadêmicos, as pesquisas científicas têm um objetivo maior: o benefício do homem. Esse objetivo filosófico da pesquisa norteia eticamente o trabalho do pesquisador. Entretanto a pesquisa visa sempre que alguém aprenda alguma coisa, ou seja, a pesquisa visa gerar conhecimento sobre algo para que alguém possa conhecer tal coisa. Neste sentido, são esperadas as seguintes contribuições:

- Científica e/ou técnica e/ou tecnológica – Aplicação e disseminação de técnicas para identificação, análise e avaliação dos riscos;
- Para a empresa e área - Maior governança na execução da compra, mitigando riscos e evitando o desperdício de recursos públicos, tornando a gestão mais eficiente;
- Para a sociedade – Uma gestão de riscos eficaz melhora as informações para o direcionamento estratégico e para as tomadas de decisões de responsabilidade da governança, contribuindo para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos e, conseqüentemente, para o aumento da confiança dos cidadãos nas organizações públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (BRASIL, 2014a);
- Para o mestrado e mestrando. - Propõe o estudo dos riscos, com a aplicação de técnicas em prol de tornar as compras públicas mais eficientes e sustentáveis.

Atento ao fato de que o PPGTGS busca alinhamento aos 17 Objetivos para o

Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, o estudo das particularidades que podem melhorar a qualidade da compra pública pode contribuir para o desenvolvimento sustentável. Pesquisando se as compras públicas sustentáveis, Silva e Barki (2012) observaram que existem diversos riscos que podem prejudicar a sustentabilidade proposta na compra, pois os gestores públicos, servidores, políticos e tomadores de decisão devem entender que é papel do Estado promover instrumentos econômicos que fomentem a criação de uma nova economia, baseada em produtos e serviços sustentáveis. A eficiência econômica nas compras é um desafio, tendo em vista que produtos sustentáveis geralmente são mais caros torna sua execução complexa, mas a elaboração de um planejamento que envolva a gestão dos riscos pode possibilitar os seguintes ODS:

- Objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis – Considerando a racional utilização dos recursos públicos nas aquisições, é possível que a economia gerada possa ser revertida para este fim, a gestão eficiente dos riscos gera maior segurança nas aquisições, que por consequência atendem às expectativas dos demandantes das aquisições. Aquisições com riscos controlados (ou mitigados) tendem a ser mais responsáveis, pois suprem tempestivamente a necessidades de quem as solicitou. Importante registrar que este trabalho será desenvolvido no âmbito de uma Universidade, e desta forma, as aquisições são destinadas à melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- Objetivo 16. Paz, justiça e instituições fortes – fortalece a Unila, pois como instituição pública se faz necessário que tenha governança de seus processos e procedimentos, para que estes possam direcionar a instituição à prestação de serviços de interesse da sociedade.

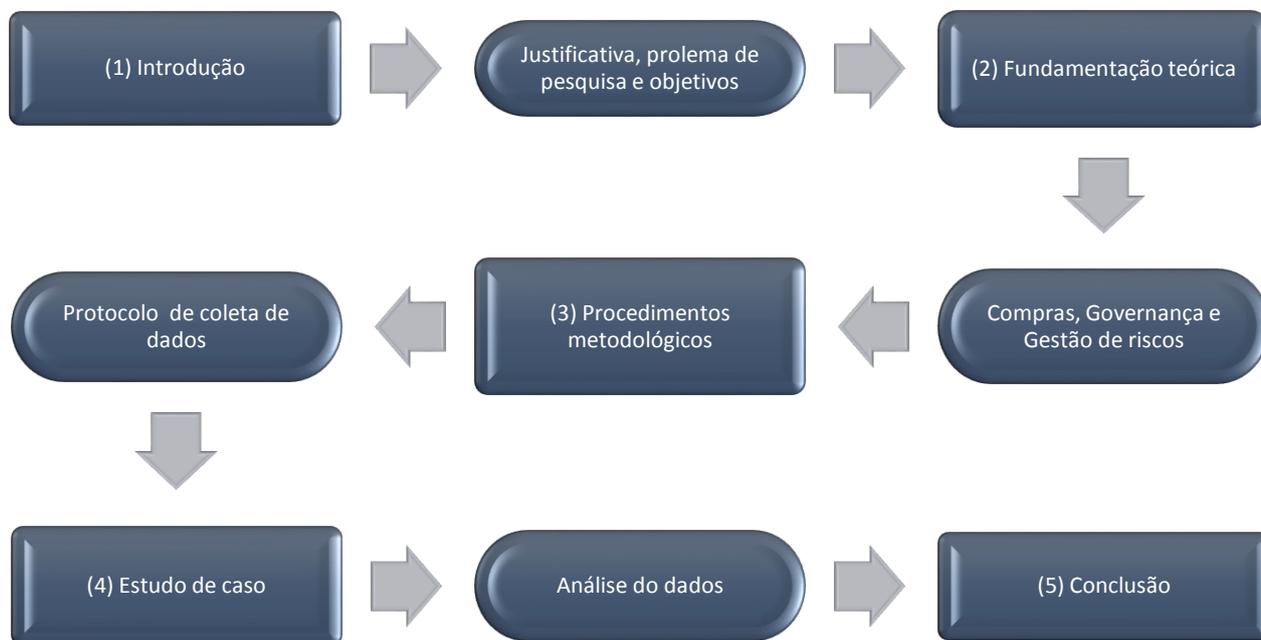
Por fim, e considerando ser uma área tão importante dentro da Gestão Pública, Rosset e Finger (2017) entendem que qualquer resultado que a Administração deseje alcançar envolve uma ou várias compras e desta maneira, o tema deve ser aprofundado cientificamente, com vista a estes aspectos, o foco de ênfase neste estudo é a Gestão de riscos.

1.5. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente pesquisa está estruturada em seções interdependentes: (1) introdução, (2)

fundamentação teórica, (3) procedimentos metodológicos, (4) estudo do caso e (5) conclusões, como definido na

Figura 1 - estrutura da dissertação



Fonte: Elaborado pelo autor.

A seção introdutória traz o contexto geral do estudo, ressaltando o problema de pesquisa. Ainda define o objetivo geral e específicos, seguido das justificativas e possíveis contribuições do estudo. a segunda seção está a fundamentação teórica, que aborda textos científicos e conceitos empíricos realizados na área de compras públicas, governança, gestão de riscos e seus processos de gerenciamento.

O terceiro capítulo da dissertação descreve os procedimentos metodológicos. No capítulo estão as questões norteadoras da pesquisa, a caracterização do estudo, a estratégia de pesquisa utilizada, a unidade de análise e critérios para seleção do caso e na quarta divisão, tem-se a análise e discussão do caso estudado. Por fim, na quinta seção, constam as conclusões, reflexões e recomendações para pesquisas futuras.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.

As compras públicas mantêm estreita relação com as funções do Estado, e nos últimos anos passou a ser observada pelo prisma da estratégia, perfazendo um novo instrumento para alçar políticas públicas. Neste ambiente, a gestão dos processos e a governança dos riscos e desafios impostos para a consecução das compras é de grande importância para que esta possa cumprir com seu papel.

Tal como ocorre no setor privado, a rotina das aquisições em instituições públicas está permanentemente exposta a desafios, que por sua vez são permeados por riscos que podem reduzir a capacidade institucional de gerar resultados e benefícios para a sociedade. A aquisição de vacinas para a Covid-19 é um exemplo latente e atual destes desafios pois, mesmo que os gestores públicos empreendam esforços para efetivamente prover o quantitativo necessário de vacinas para toda a população, fatores alheios à vontade de quem opera esta aquisição impacta e até frustra a compra. Ocorre que alguns destes fatores podem ser previamente identificados e assim receber um tratamento para que os seus resultados negativos sejam anulados ou reduzidos.

Os resultados de recente pesquisa utilizando o processo de revisão sistemática de literatura indicaram que os governos têm aplicado significativos esforços para aumentar a eficiência e eficácia desta função chave do Estado, pois buscam maior governança dos gastos públicos. No curso do processo de seleção, reflexão e análise do fragmento da literatura, foi utilizado o portal de periódicos CAFe da CAPES <https://www5.unioeste.br/portalunioeste/pos/ppgtgs/sobre/o-programa/introducao-e-descricao-basica>³ para consulta aos dados indexados pela *Web of Science - Elsevier*, *Scopus e Spell*, devido à correspondência destas bases com a produção científica na área da Administração Pública.

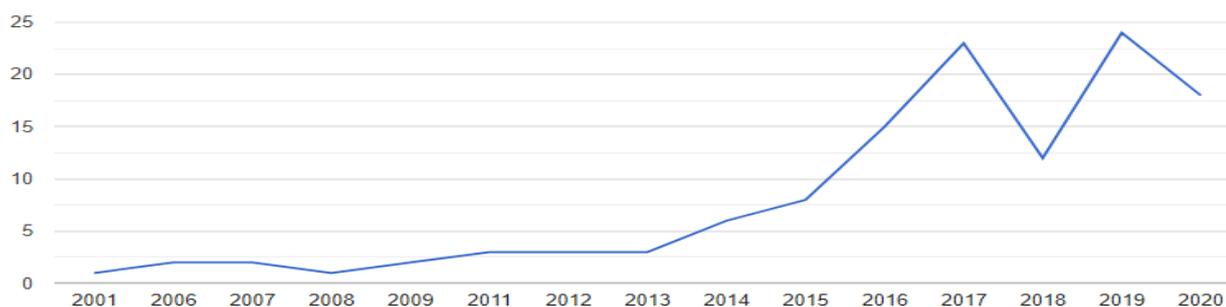
A coleta de dados foi realizada no dia 02 de setembro de 2020, na qual se utilizou a *string* de busca com o seguinte formato: ("COMPRA PUBLICA" OR "AQUISIÇÃO PÚBLICA" OR "COMPRA GOVERNAMENTAL" OR "PUBLIC ACQUISITION" OR "PUBLIC PROCUREMENT" OR "PUBLIC PURCHASES" OR "PUBLIC PURCHASING"), resultando em 5.270 produções correlatas.

³ Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php/aceso-cafe.html>

Os resultados foram filtrados nas bases e limitados a estudos com acesso livre, revisados por pares, de idioma português, inglês ou espanhol, assim como, somente aqueles que estivessem dentro das seguintes áreas: *Business, Management and Accounting; Economics, Econometrics and Finance; Multidisciplinary e Public Administration*. Como resultado, retornaram 272 referências que foram convertidas em arquivos no formato Bibtex e importados para o Parsifal – ferramenta on-line desenvolvida para apoiar pesquisadores na realização de revisão sistemáticas de literatura, documentando a fase de planejamento e fornecendo suporte para a busca dos objetivos, como campos correlatos as questões de pesquisa, *string* de busca, palavras-chave e sinônimos, fontes, e critérios de inclusão e exclusão, além de mecanismos para verificação de avaliação de qualidade e formulários de extração de dados.

Com o auxílio do Parsifal, procedeu-se o exame do título e resumo dos artigos, e foram excluídos aqueles que não contribuiriam para o desenvolvimento da pesquisa. Referências duplicadas também foram excluídas, restando 123 artigos para análise. Um dado interessante observado é a tempestividade dos estudos selecionados, pois a partir de 2014 o tema passou a ser explorado com maior frequência, com o pico quantitativo em 2019.

Gráfico 2 - Quantidade de artigos publicados com tema "compra pública"



Fonte: Revisão sistemática de literatura elaborada pelo autor em 2020

Há de ser considerado que as buscas foram realizadas no mês de setembro de 2020, e os números àquela data apontavam uma tendência de aumento nas produções científicas relacionada ao tema “compra pública”.

Estas buscas foram importante subsídio para melhor compreender a importância das compras públicas e como a governança e a gestão de riscos influenciam seus resultados, de tal modo que na sequência apresenta-se breve síntese de resultados obtidos na revisão da literatura.

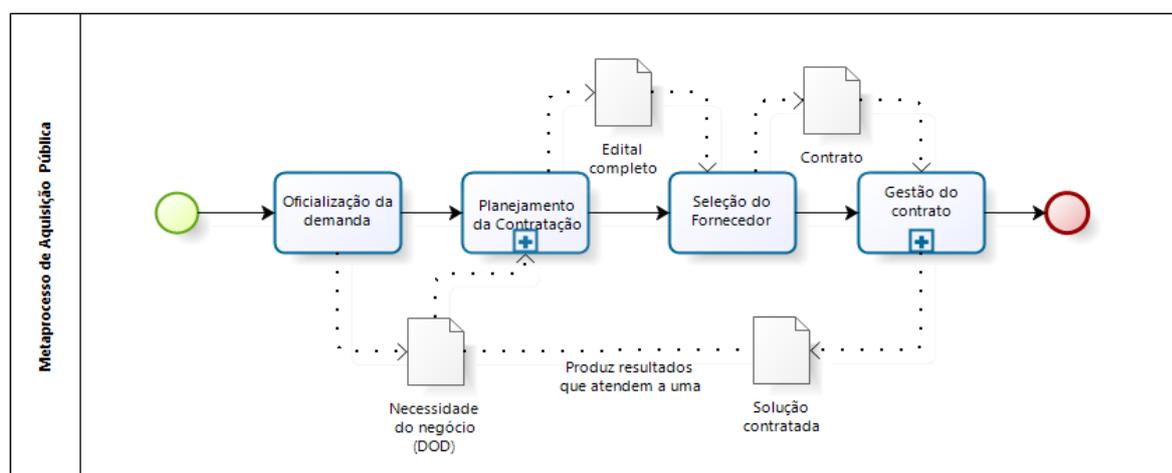
Assim também se apresentam conceitos técnicos e teóricos correlatos ao tema.

2.1. COMPRAS PÚBLICAS

No ano de 2020, as compras governamentais movimentaram recursos estimados em 12% do PIB brasileiro⁴ e mobilizaram setores importantes da economia. O potencial deste setor é tão grande que o governo, como consumidor de grande escala, pode incentivar a inovação e estimular a competição na indústria, de forma a garantir aos produtores retornos pelo melhor desempenho socioambiental de seus produtos por meio de incentivos ou da demanda do mercado (BRASIL, 2010b).

Considerando a importância desta atividade e buscando dar objetividade e transparência ao tema, o TCU elaborou proposição tomando como base o conteúdo da Instrução Normativa 4/2010, e do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação (BRASIL, 2012). Ambos os documentos sugerem fases, etapas e tarefas para o processo de contratação de tecnologias da informação, que foram generalizadas para contratações de objetos em geral, gerando a proposta de metaprocessos que pode ser observada na Figura 2:

Figura 2- Metaprocesso de aquisição TCU



Fonte: TCU (BRASIL, 2014a. p.3)

Embora esta estrutura tenha sido elaborada em 2014, seu conceito só foi consolidado com

⁴ <https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infolid=53981&sid=10>

a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei 14.133/2021, e normatizada pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas. Segundo a Portaria, o metaprocessos de contratação pública serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados. A normativa ainda estabelece que compete ao órgão ou entidade estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e controles que contemplem os níveis desejados nas contratações, de forma a assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações. Ocorre que esta nova legislação também estabelece procedimentos rígidos, que têm como preocupação primordial o combate à corrupção, combinada com o princípio jurídico da legalidade, fator este que dificulta a atuação dos profissionais de compras e enrijece todo o processo (CHAVES; BERTASSI e SILVA, 2018).

Estas dificuldades, de longa data fazem parte do cotidiano dos trabalhadores da área, tal que Batista e Maldonado (2008) registraram que o comprador público deve estar ciente de que, para garantir a perfeita condução da aquisição dos bens ou serviços, se faz necessário e imprescindível o fornecimento da especificação completa do bem, além da definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, pois permitem maior clareza e exatidão por parte de quem está cotando os preços mitigam erros. Corrobora neste sentido o estudo de Faria *et al.* (2010), no qual observaram que quando os órgãos públicos não especificam de forma completa o produto que se pretende comprar, os participantes da licitação podem se aproveitar desta incompletude para ofertar produtos de pior qualidade ou que não atendam às necessidades do comprador, tornando imprescindível que os profissionais da área de compras tenham um perfil altamente ético, atento, proativo, negociador e vinculado às necessidades estratégicas da organização.

A mesma percepção foi relatada por Silva e Barki (2012), pois apesar dos grandes desafios encontrados no ambiente operacional, destacaram que o diferencial para o sucesso do processo de compras deve se apoiar na motivação dos membros da equipe. Ao passo inverso, citaram como ponto de vulnerabilidade os riscos em relação ao uso excessivo dos instrumentos de comando e controle, em conjunto com a multiplicidade de opiniões e conflito de interesses dos diversos atores envolvidos compra.

Estes fatores vêm na contramão do bom planejamento, pois na compreensão de Silva e Barki (2012) eles contribuem para a pouca agilidade, altos custos transacionais e para o

comportamento resistente a mudanças. Do mesmo modo afirmaram Rosset e Finger (2017), ao registrar que o processo de compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia - como a legislação, já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha, mas estes procedimentos dificultam o desempenho deste setor, impondo barreiras legais e operacionais aos agentes responsáveis pelas compras

Neste cenário, a área de compras de uma organização pública ganha contornos de suma importância, tal que Chaves, Bertasi e Silva. (2018) observaram que a aquisição de bens e serviços impactam significativamente nas despesas e afetam a qualidade e capacidade dos serviços prestados pelo Estado, pois são estas compras que provêm os bens, produtos, obras e serviços necessários ao suprimento das políticas públicas. Segundo Lundberg e Marklund (2018a), as compras efetuadas pela Administração provocam impactos tanto na economia como ao meio ambiente, e neste prisma podem ser vistas como uma estratégia para estimular mudanças nos padrões de produção e consumo, interferindo na economia e na qualidade de vida dos cidadãos de uma nação. Destaca-se então a importância da etapa compra, posto que ao optar por uma compra ecologicamente correta por exemplo, esta decisão implicará em um padrão de consumo mais sustentável.

O conceito “sustentabilidade” é uma síntese da proposta de Desenvolvimento Sustentável endossada pela Organização das Nações Unidas a partir do relatório *Nosso Futuro Comum*, conhecido como Relatório *Brundtland* (1991). Nele foi firmada a ideia de que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. O mesmo documento resume que o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas⁵.

Rosset e Finger (2017) explicam que as compras que incluem critérios de sustentabilidade nos procedimentos melhoram a imagem da autoridade pública, pois enfatizam aspectos ambientais, valorizam materiais reciclados, ou cujo processo de fabricação leve em conta critérios de sustentabilidade, como por exemplo, produtos que promovem menor consumo de

⁵ <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/ecodesenvolvimento-conceito-desenvolvimento-sustentavel-relatorio-brundtland-onu-crescimento-economico-pobreza-consumo-energia-recursos-ambientais-poluicao.aspx>

energia.

Ao introduzir critérios ambientais, inovadores e sociais nas licitações, a Administração Pública garante uma gestão eficiente dos recursos públicos, além de promover o bem-estar da sociedade, reduzindo ou eliminando os impactos negativos decorrentes de suas atividades. Esta racionalização dos recursos naturais por meio da compra pública sustentável, é defendida por Araújo e Teixeira (2018) como um processo em que as organizações, em suas licitações e contratações, valorizam os custos efetivos nas condições de longo prazo, considerando as consequências ambientais, sociais e econômicas em relação a: elaboração de projeto; utilização de materiais renováveis; métodos de produção; logística e distribuição; uso, operação, manutenção, reuso; opções de reciclagem e comprometimento dos fornecedores ao longo de toda a cadeia produtiva. Esses itens fundamentam-se no conceito estabelecido no *Procuring the Future*, elaborado em junho de 2006 pela Força-Tarefa Britânica para Licitações Sustentáveis (UYARRA; RIBEIRO e DALE-CLOUGH, 2019).

Todavia, Cader da Silva *et al.* (2018) defendem que para se obter sucesso nas compras sustentáveis, é necessário ter atenção ao Planejamento Estratégico e à coordenação das equipes, e deve ser amparado na padronização de bens e serviços. É importante destacar que a sustentabilidade deve ser entendida como um valor que permeia todas as ações e decisões do órgão e faz parte da estrutura de governança. Nada é mais sustentável do que uma instituição enxuta, confiável, transparente, eficiente e que cuida da coisa pública.

Esta problemática tem relação direta com fatores legais e humanos, tal que Sousa, Silva & Correia (2018) constataram que é necessário qualificar os servidores responsáveis pelas compras, pois parte deles desconhecem as normas e os próprios critérios de sustentabilidade ambientais, tornando necessário que as instituições capacitem os atores envolvidos nos processos de aquisição de modo que estejam cientes de seu importante papel na execução das políticas públicas, e possam assim contribuir para a geração de valor nos serviços prestados pelo Estado.

Na mesma linha, Cunha e Araújo (2019) observaram que o processo de compras públicas envolve vários atores - demandante, gestor, equipe de licitação, equipe de patrimônio e almoxarifado, consumidor final etc.; e todos precisam ser capacitados e inseridos no processo. Ademais, enquanto as decisões de compra dos agentes privados são pautadas por critérios meramente mercadológicos, como preço, prazo de entrega e qualidade, as entidades governamentais, ao contrário, devem se guiar por critérios que dependem da agenda de política

industrial e de Ciência, Tecnologia e Inovação adotada pelo governo do país.

Em termos de tecnologia e inovação, Andrade (2000) destacou que o setor público brasileiro precisava inovar nas compras em suas organizações, de modo a viabilizar melhorias na gestão, ao passo que Edquist e Hommen (2000) trabalharam com a ideia de que a política de compras governamentais poderia ser não apenas uma modalidade de política industrial, mas também um instrumento de estímulo à inovação, identificando duas modalidades de compra governamental: a compra governamental simples e a de cunho inovativo. A primeira ocorre quando uma entidade governamental adquire produtos padronizados, como papel e caneta. Já a segunda se materializa quando uma instituição governamental pretende comprar um produto ou serviço que não existe até aquele momento, mas que pode ser desenvolvido dentro de um período razoável.

Frossard e Câmara. (2010) corroboraram com a ideia, pois acreditaram que o potencial das contratações públicas poderia ir além da dimensão econômica, avançando no sentido da finalidade de que esta ação governamental pode causar grande impacto socioeconômico por meio do que se denomina poder de compra da administração pública. Neste cenário, o processo de aquisição de bens e serviços tem sido utilizado pelos governos para estimular empresas a ofertar produtos e serviços inovadores, como relatou o estudo de Sequeff (2015) sobre a experiência da União Europeia neste contexto, concluindo que a inovação pode ser estimulada por meio da compra pública, que tem a capacidade de enviar sinais ao setor privado sobre as demandas futuras e assim fomentar o interesse das empresas inovadoras nas compras públicas.

Outras evidências da utilização de compras como incentivo à inovação também foram descritas por Camargos e Moreira (2015), no sentido de que a inovação faz parte do discurso dos servidores que trabalham nestas aquisições, mas o resultado não se converte em compras efetivas para a inovação, pois estes não sabem, efetivamente, o que contratar. Para contornar este problema, é necessário que se estabeleçam requisitos para aquisição de bens ou serviços ainda inexistentes no mercado, mas com potencial para serem desenvolvidos e posteriormente utilizados pelo mercado consumidor. Neste sentido Costa e Terra (2019, p.102) afirmaram que existe “pouca consciência sobre a utilização das compras como um instrumento de incentivo à inovação”.

De outro prisma, se observa a inadequação quanto ao mercado fornecedor, o que dificulta a inserção dos critérios inovadores nos editais. Ribeiro e Furtado (2015) relataram que a falta de capacitação tecnológica das empresas impediu o desenvolvimento da indústria nacional, que

mesmo diante da adoção de uma política governamental de compras indutoras à inovação continuou na dependência tecnológica estrangeira, perfazendo naquele momento um robusto obstáculo a ser transposto. Já o estudo de Rocha (2019) indicou problemas na política de inovação brasileira, que atinge principalmente as empresas de grande porte - que já são inovadoras e tem alto desempenho em pesquisa, enquanto pequenas e médias empresas ficavam em segundo plano.

Diante do ponto de vista exarado pelos autores consultados, é possível concluir que as compras públicas são deficientes quando se observa a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável ou a inovação, pela errônea interpretação do princípio da economicidade, pois no planejamento consideram somente o valor de custo dos bens e serviços, muitas vezes negligenciando os demais fatores.

Os estudos nos revelaram ainda que os processos de compras, por mais simples que possam parecer, são permeados por inúmeros fatores de risco, tal que afetam sua eficácia e se tornam desafios a serem transpostos. A governança destes fatores é, de fato, objetivo necessário, pois somente com mecanismos fortes de gestão, aliados ao planejamento e controle, as variáveis negativas podem ser mitigadas e as positivas ampliadas.

Para modificar este cenário, é importante fomentar o treinamento dos servidores, modernizar os procedimentos e ferramentas de controle dos recursos públicos e desenvolver sistemas de informações gerenciais para auxiliar na tomada de decisão – a exemplo daqueles que buscam a governança e o gerenciamento de riscos, viabilizando um conjunto de vetores que possibilita o planejamento eficiente, voltado para resultados.

Grande parte destes atributos podem ser alcançados com a utilização de Inteligência Artificial e outras tecnologias que hoje podem ser observadas no que se denomina “governo eletrônico”, pois combate desperdícios à medida que alia procedimentos padronizados, ágeis e transparentes ao combate à corrupção, assim como é relatado no tópico que segue.

2.2. GOVERNO ELETRÔNICO

Considerando que a modernização do Estado está fortemente apoiada numa visão que usa tecnologias para a prestação do serviço público, no final dos anos 1990 a expressão “governo eletrônico” começou a ser utilizada no Brasil, associando a reforma do Estado à oferta de

serviços públicos ao cidadão pela Internet.

A utilização de tecnologias por parte da administração pública teve grande impacto nas compras, que passou a utilizar Sistemas de Informações Gerenciais na gestão de contratos. Cintra *et al.* (2012) estudaram estes impactos e perceberam que a inclusão da tecnologia nos procedimentos de compra melhorou o fluxo administrativo dos contratos e provocou mudanças significativas, como por exemplo, na redução do desperdício de tempo e recursos, assim como no maior controle de contratos, com prevalência de resultados como melhoria de qualidade e agilidade no trato com as atividades administrativas e eficiência nas rotinas contratuais.

Todavia, antes deste sucesso houve uma trajetória de persistente debilidade institucional da área de gestão das contratações públicas no Brasil. Segundo Fernandes (2016), até 1930 ela se baseava na descentralização e autonomia dos órgãos. Desde então houve muitas mudanças relacionadas às políticas de governo, economia, abertura de mercado, globalização da economia e principalmente na utilização de tecnologias computacionais aplicadas à gestão.

Para Fernandes (2016), as inovações em ferramentas de gestão das compras públicas incluem o planejamento, padronização, estimativa dos preços, controle de custos, gestão dos contratos e avaliação dos fornecedores. Isso teve maior difusão nas últimas duas décadas, e impulsionou a maioria dos países a investir pesadamente em sistemas de governo eletrônico para melhorar a gestão e fornecer uma variedade de serviços aos cidadãos (KOCHANOVA; HASNAIN e LARSON, 2020).

Na esteira da crescente preocupação com a utilização racional e transparente dos recursos públicos, ao largo dos anos o Brasil atualizou a legislação aplicada ao seu sistema de compras com fulcro em aumentar a eficiência de suas aquisições, melhorar a governança e promover transparência. O Governo Federal tem implementado mecanismos para alavancar a transformação digital no setor público, automatizando serviços, reduzindo substancialmente as despesas anuais e reduzindo a burocracia para tornar mais direta e transparente a relação do Estado com os brasileiros. Alguns dos principais marcos destas ações podem ser observados na Figura 3:

Figura 3 - Linha do tempo - Governo Eletrônico



Fonte: Ministério da Economia (BRASIL, 2020b)

Estas transformações têm por objeto modernizar a gestão por meio da simplificação, digitalização, integração e centralização dos processos finalísticos, gerenciais e de suporte dos órgãos da administração pública federal, tal que Fernandes, (2016) relatou que a introdução da tecnologia da informação nos processos de compras e contratações no Brasil trouxe um componente novo à organização da área, abrindo caminho para a inovação nas regras e procedimentos, além de imprimir uma centralidade no âmbito dos serviços que compõem o sistema. Ainda segundo o autor, setor público habitualmente é pouco permeável as inovações, pois os procedimentos legais e burocráticos cerceiam as iniciativas daqueles que se aventuram por esta jornada.

A criação do sistema informatizado de apoio às compras e contratações resultou da iniciativa de dirigentes da Secretaria da Administração Federal que identificaram a oportunidade de associar projetos de modernização dos serviços gerais da Administração com a informatização do Tesouro Nacional, viabilizando a criação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, o SIASG.

Este desenvolvimento foi impulsionado pela informatização da administração pública, pois Fernandes (2016) registrou que nos anos subsequentes o sistema recebeu outras funcionalidades e a comunicação eletrônica foi integrada ao sistema, tornando possível a divulgação eletrônica de editais, contratos, propostas, proporcionando economia nas aquisições

devido a ampliação da participação de empresas fornecedoras e incluiu a administração pública e seus fornecedores no comércio eletrônico. Entretanto, a pressão pública que buscou proteger o sistema dos agentes corruptos prejudicou economicamente as compras, pois as leis que se aplicam ao processo foram se estruturando por meio de apêndices, como o decreto do Pregão, do registro de preços e tantos outros (FERNANDES, 2016).

De acordo com Carneiro e Resende (2017) é possível verificar que os avanços deixaram um legado de sucesso, pois o sistema Eletrônico de Compras brasileiro otimizou o processo e aumentou a eficácia na utilização dos recursos públicos diante do ganho de escala nas compras. Rosset e Finger (2017) vão no mesmo sentido ao afirmar que o Pregão Eletrônico representou grande avanço nas compras públicas, pois foram valoradas as categorias transparência, eficiência e economia e defendem a simplificação dos processos de compra, caracterizado até então como um o sistema moroso. Segundo o Portal de compras do Governo Federal ⁶, o Comprasnet é sistema é maior sistema digital de contratações públicas do Brasil e está em constante expansão e modernização.

Nada obstante ao inegável sucesso da tecnologia aplicada aos processos de aquisição, grande parte de toda a arquitetura nele aplicada tem por base a governança das ações e decisões que dão rumo ao processo, como abordado a seguir.

2.3. GOVERNANÇA

A partir do processo de globalização econômica iniciado em 1980, novos modelos gerenciais foram introduzidos no contexto da gestão pública com objetivo de reduzir gastos e tornar a máquina administrativa mais eficiente (FREITAS e MALDONADO, 2013).

Estes modelos foram ajustados, pois segundo Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) naquele período a grande maioria dos governos não utilizava técnicas adequadas de planejamento, e quando utilizam, não estavam alinhadas ao plano estratégico. Segundo Raposo *et al.* (2016), a existência de entidades públicas cuja gestão não se apoia em um adequado sistema de planejamento e controle interno, capaz de lhes fornecer garantias razoáveis de que caminha para alcançar os objetivos organizacionais almejados e o próprio interesse público está

⁶ <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/estudos-tecnicos-preliminares-etp-1>

desalinhada com o novo paradigma das compras públicas, que alia eficiência ao poder de compras do Estado para a efetivação das políticas, de forma que as análises realizadas durante os processos de compras devem promover relativa garantia de que os resultados obtidos sejam os melhores.

A modernização destes modelos aplicados à gestão das compras públicas representou uma grande evolução neste sentido, à medida que oportunizou o desenvolvimento e contribuiu para a competitividade econômica do país, impactando significativamente nas despesas públicas (CHAVES; BERTASSI e SILVA, 2018).

De todo modo, a falta de planejamento, o elevado volume de recursos envolvidos, a complexidade do processo, a interação próxima entre funcionários públicos e fornecedores, bem como a multiplicidade de atores interessados coloca as compras públicas como uma das atividades governamentais mais vulneráveis a riscos e evidenciam os desafios a serem transpostos (PANIS, 2020), pois mecanismos fortes de gestão, aliados ao planejamento e controle podem mitigar as variáveis negativas e ampliar as positivas.

Mendonça *et al.* (2017) relataram que o sucesso nas compras, e conseqüentemente das políticas que se propõe a implantar, pode ser alcançado se houver mecanismos legais que busquem uma governança colaborativa e um planejamento robusto, com envolvimento e engajamento de todos aqueles que direta ou indiretamente são responsáveis pelas aquisições públicas. Soares *et al.* (2019) observaram que o formalismo exacerbado torna o processo moroso, ineficaz e gera retrabalhos. Afirmaram ainda que quanto mais um servidor sabe sobre os principais elementos das tarefas que executa, e sobre o domínio em que atua, melhor habilidade ele tem de planejar e executar suas atividades.

Por esses e outros motivos, o *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2020) defende que as organizações precisam de estruturas e processos eficazes para permitir o atingimento dos objetivos, ao mesmo tempo em que apoiam uma forte governança e gerenciamento de riscos. Boas práticas de governança, segundo Lunardi (2008), permitem uma gestão mais profissional e transparente, diminuem a assimetria informacional, reduzem o problema da agência e procura convergir os interesses de todas as partes envolvidas. Ao seu turno Vieira *et al.* (2019) reforçam que a governança implementa decisões sustentáveis que geram valor para solução dos problemas públicos, em conformidade com os princípios éticos que fundamentam a sociedade.

A governança deve colaborar com a eficiência, eficácia e efetividade nas compras, tornando-se aliada das boas práticas da gestão, a exemplo daquelas atinentes a gestão de riscos.

Segundo Costa e Terra (2019) a identificação dos riscos se coloca como sendo um dos principais desafios dos gestores de compras públicas. Entretanto, a implementação desse mecanismo não é função da governança, e sim da gestão, pois a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com o gestor. Diante disso, a alta administração é a responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, fatos estes que interferem diretamente nos objetivos institucionais.

A função controle é uma das dimensões mais relevantes da estrutura de governança corporativa das organizações, e em conjunto com a gestão de riscos perfazem partes importantes e integrantes de um sistema de gestão cruciais para a obtenção de resultados. Eles consistem em um processo contínuo projetado para identificar e tratar os riscos significativos envolvidos na obtenção dos resultados (IFAC, 2014).

Quanto aos conceitos da governança, a Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2014) compreende como a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras, utilizada para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Alves (2001, p.81) registrou a seguinte percepção acerca do tema:

Governança é um conceito frequentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (governança corporativa) quanto a meios de preservação do meio ambiente (governança ambiental) ou formas de combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (governança pública). Não obstante seu caráter difuso, o conceito de governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições. A boa governança ocorre quando o recurso é despendido para o propósito correto, objetivando a aquisição na quantidade, preço, qualidade, tempo e locais corretos, a partir da demanda correta.

Segundo o *Project Management Institute* – PMI, (2017) a governança é a estrutura na qual se exerce autoridade nas organizações e tem influência no desempenho, nos objetivos institucionais e na avaliação e monitoramento dos riscos.

A governança no setor público, de acordo com o TCU (BRASIL, 2014a), compreende essencialmente mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Considerando a importância do tema, o TCU estudou as funções básicas da governança elencando como principais a definição do direcionamento estratégico; supervisão da gestão; envolvimento das partes interessadas;

gerenciamento de riscos estratégicos; gerenciamento de conflitos internos; auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle; e promoção da *accountability* e da transparência.

Esse órgão, assim como outros que integram o sistema de controle externo brasileiro, buscam desenvolver mecanismos e rotinas de controle, assim como modelos e estratégias voltadas para a identificação, análise, tratamento e resposta aos riscos, ferramentas de trabalho que se inserem no roteiro da governança no âmbito dos órgãos da gestão pública brasileira, por considerar que a adoção de boas práticas de governança permite o crescimento saudável do aparelho do Estado. Tal condição foi relatada por Pisa e Oliveira (2014), que observaram esforços do Estado no sentido de buscar um melhor controle dos custos e de qualidade para os serviços prestados, inovando em modelos de gestão alinhados às estratégias para governança dos planos governamentais.

Neste sentido, é seguro afirmar que a governança permeia todos os processos internos, bem como o relacionamento com os atores que interagem para garantir os resultados previstos. Todavia, a governança das aquisições ainda é um conceito em construção (BRASIL, 2015) e em constante evolução normativa.

Exemplos desta evolução podem ser observados na Instrução Normativa Conjunta 01/2016, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão juntamente com a Controladoria-Geral da União, que aborda a gestão de riscos e governança, e trata das linhas de defesa como forma de sistematizar o gerenciamento de riscos e controles internos; e no Decreto Federal 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal; e na Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que normatiza regras e diretrizes do procedimento de contratação. Todos estes instrumentos fazem parte do esforço normativo que visa a implementação de regras e instrumentos focados na gestão de aquisições.

Nesta mesma linha está o Acórdão 588/2018 do TCU (BRASIL, 2018c), que traz um diagnóstico profundo e detalhado da gestão das compras públicas no âmbito federal e aponta que apenas 3% das instituições públicas estão em estágio maduro de governança e aponta que, em relação à estruturação e implementação de ações relativas à governança e gestão de aquisições, 56% da amostra está em estágio inicial.

Notadamente, a governança está na pauta governamental e se faz presente na legislação, que insere por normativos seus mecanismos de liderança, estratégia e controle, a fim de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, objetivando que as

aquisições agreguem valor ao negócio fim de cada órgão e entidade pública, com riscos aceitáveis.

Neste sentido, em recente atividade legislativa o principal marco legal das compras públicas brasileiras, a Lei nº. 8.666/93, foi substituída pela nova lei de licitações e contratos, a Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Nela foram compilados vários normativos anteriores buscando aprimorar a gestão e simplificar procedimentos, sobretudo no âmbito do uso de tecnologias da informação e isso deve facilitar, na prática, a condução dos procedimentos licitatórios e desburocratizar as compras.

O artigo 11 de seu texto obriga todos os órgãos e entidades públicas a instituir uma política de governança das contratações cujo escopo inclui implementar processos e estruturas - inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações, além de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Assim, para a perfeita aplicação da norma, torna-se importante assimilar os mecanismos da governança – liderança, estratégia e controle, que são um conjunto de práticas que visam incrementar o desempenho das organizações e se encontram impressos em diferentes partes no texto da lei (BRITO, 2020).

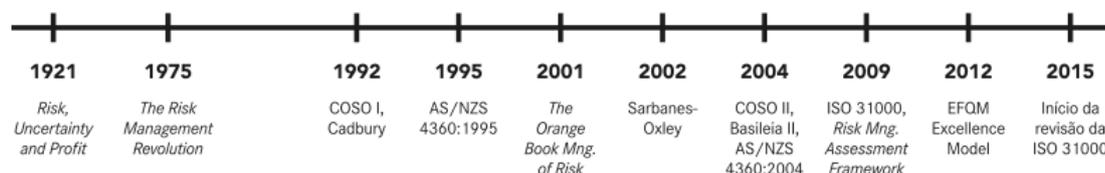
A grande dificuldade está em operacionalizar essas diretrizes e novas exigências sem o devido investimento em estrutura e capacitação das pessoas e se tratando de governança, a implementação das metodologias e ferramentas de trabalho, focadas no controle e aprimoramento da gestão, são essenciais para a efetividade daquilo a que ela se propõe. Isso exige a especialização e desenvolvimento de competências nos atores imbuídos da gestão de projetos e de contratos, o que torna necessária a discussão acerca da gestão de riscos e a consequente profissionalização da área de compras.

2.4. GESTÃO DE RISCOS

O gerenciamento de riscos é uma prática antiga que faz parte da rotina de qualquer empresário desde tempos remotos, mas segundo o TCU (BRASIL, 2018d), ganhou destaque a

partir do século XX com a publicação da obra *Risk, Uncertainty and Profit* de Frank Knight no ano de 1921, considerado o marco sobre o tema conforme se apresenta na Figura 4:

Figura 4 – Linha do tempo da gestão de riscos



Fonte: TCU (BRASIL, 2018d)

Desde então, diversas outras publicações e modelos internacionalmente conhecidos foram publicados sobre o tema, mas mesmo com a existência de diversas estruturas sugeridas para a gestão de Riscos, todas apresentam algo em comum – a necessidade de adaptação e customização para o ambiente no qual serão utilizados.

Nas últimas décadas, a prática conhecida como “gestão de riscos” foi estimulada por grandes escândalos financeiros, como o colapso do banco inglês Barings em 1995 – causado por uma ação isolada de um de seus funcionários que perdeu US\$ 1.4 bi apostando em contratos futuros; as fraudes contábeis do grupo Enron, em 2001, seguida pela dissolução da famosa firma de auditoria Arthur Andersen, em 2002 – por acobertar as operações fraudulentas do grupo. Estes casos impulsionaram o desenvolvimento de modelos de gestão baseados em controles internos para o gerenciamento de riscos integrados aos processos da organização como um todo. Na Inglaterra, por exemplo, o governo central publicou em 2001 a estratégia de gestão de riscos a ser adotada nas organizações públicas, popularmente conhecido como “*orange book*” (SEABRA, 2007).

No Brasil, considerados os frequentes casos de corrupção e desvio de recursos públicos, o tema se desenvolveu sob visão que enfatiza a *accountability*. O termo da língua inglesa pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação de prestar contas. Ros (2019), definiu o termo como como um processo retrospectivo de prestação de contas e de responsabilização que ocorre em relações de delegação de poderes. Sob tal perspectiva, a gestão de riscos na gestão pública tem seu foco voltado para a integridade das atividades e atores envolvidos no processo licitatório, com fulcro em buscar a responsabilização, evitar a corrupção, conluio de fornecedores e tantas outras formas ilegais e imorais que podem permear as compras públicas. Todavia, a gestão de riscos não se restringe

somente a isto.

Segundo o TCU (BRASIL, 2018d), a boa gestão de riscos no setor público contribui para: maior eficiência e eficácia operacional; possibilidade maior de alcançar objetivos relativos a serviços e políticas públicas; maior confiança dos cidadãos; melhora das informações para a tomada de decisões e o direcionamento estratégico; melhora na prevenção de perdas e na gestão de incidentes; atendimento a requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

Segundo o *Project Management Institute* – (UNILA, 2020), risco é um evento ou condição incerta que, caso acontecer, terá um efeito positivo ou negativo no projeto, e considerando os impactos que a consolidação de um risco pode trazer para uma instituição, se faz necessário implementar uma estratégia de gerenciamento de riscos e monitorá-la continuamente. O objetivo principal da gestão de risco é maximizar os resultados de ocorrências positivas e minimizar as consequências das negativas, antecipando o que poderá dar errado, com a busca de suas causas, o cálculo de seu grau de impacto, a avaliação de sua probabilidade de ocorrência, o desenvolvimento de estratégias de respostas e o enfrentamento aos riscos, incertezas e adversidades (UNILA, 2020).

A ISO 31000 (ABNT, 2018) estabelece que gerenciar riscos é iterativo e auxilia as organizações no estabelecimento de estratégias, no alcance de objetivos e na tomada de decisões fundamentadas. O TCU afirma que o risco é o efeito que a incerteza tem sobre os objetivos da organização, observada a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos (BRASIL, 2018a).

No modelo americano, do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2007), o processo de gerenciamento de riscos corporativos é conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. O modelo ainda realça a importância do gerenciamento de riscos corporativos no planejamento estratégico e da sua incorporação em toda a organização, posto que o risco influencia a estratégia e a performance de todos os departamentos e funções.

O risco entra em todas as decisões, tal que Vieira, Macedo e Hrdlicka (2019) ao avaliar a execução de contratos públicos, defendem a relevância de os considerar de forma responsável

e prevenir-se em relação a eles, pois diante de sua relevância social, as instituições públicas não podem simplesmente evitar ou aceitar riscos nas contratações sem a realização de qualquer forma de controle e mitigação. Sua materialização pode inviabilizar ou reduzir a efetividade da solução que se propõe implantar, tal que os autores defendem que a gestão dos riscos precisa de uma abordagem estruturada, e baseia-se em princípios, estruturas e processos. Esses componentes podem já existir total ou parcialmente na organização, no entanto, eles podem precisar de adaptações ou melhorias para que o gerenciamento do risco seja eficiente, eficaz e consistente.

É necessário ter maior atenção para a soma de problemas que são identificados nos procedimentos de compras públicas, seja no curso dos processos licitatórios, no uso de sistemas gerenciais ou em qualquer outro ambiente, problemas estes que podem ser traduzidos em fatores de risco operacionais. Quando detectados tempestivamente, estes fatores podem ser tratados e mitigados de maneira prévia e revisados desde o planejamento à execução da compra, de modo que seus efeitos nocivos não prejudiquem o processo, melhorando seus resultados.

Desta maneira, na sequência será apresentada uma breve discussão das metodologias mais conhecidas e consideradas pelo TCU como as melhores práticas internacionais sobre o tema, e importantes para a consecução dos objetivos deste estudo.

2.4.1. Norma ABNT ISO 31000

Publicada pela *International Organization for Standardization* (ISO) em 2009, a família ISO 31000 é composta por normas guias, que trazem informações e recomendações para guiar aqueles que querem implementá-la, e procuram fornecer informações básicas para que qualquer pessoa ou empresa possa utilizar seu *framework* para fins de gestão de risco, independentemente de sua área, tamanho ou setor de atuação.

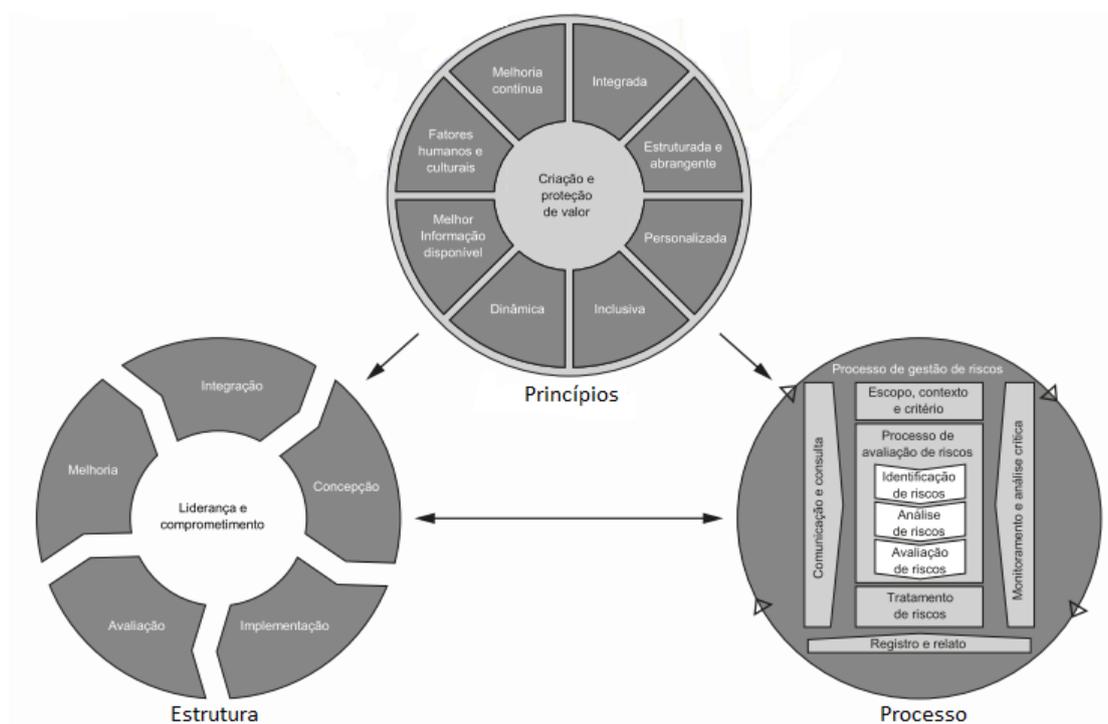
Muito embora o processo que a norma apresenta seja muito simples, seu conteúdo traz detalhes sobre identificação e avaliação de riscos. Segundo a ISO 31000, a estrutura e seus processos devem ser integrados com os sistemas de gerenciamento para garantir a consistência e a eficácia do controle de gerenciamento em todas as áreas da organização.

Os princípios gerais são resultado da discussão de grupo de trabalho estabelecido com a participação de especialistas nomeados e representantes de diferentes organizações de 28

países. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), revisou a versão de 2009 e em 2018 publicou a ISO 31000 (ABNT, 2018), que fornece diretrizes para gerenciar riscos e pode ser personalizada para qualquer organização.

O processo envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos. Considerando seu potencial adaptativo e de fácil compreensão, convém que este processo seja parte integrante das atividades de gestão e da tomada de decisão, e seja integrado na estrutura e processos da organização, nos níveis estratégico, operacional, de programas ou de projetos. Diante da necessidade de se tratar os riscos, a Norma delimita um guia pormenorizado onde classifica a Gestão de riscos como as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Princípios, estrutura e processo



Fonte: ISO 31000:2018 (ABNT, 2018)

Estes princípios fornecem orientações sobre as características da gestão de riscos eficaz e eficiente, comunicando seu valor e explicando sua intenção e propósitos, são as bases para gerenciar riscos e são assim definidas:

Integrada - A gestão de riscos é parte integrante de todas as atividades organizacionais.

Estruturada e abrangente - Uma abordagem estruturada e abrangente para a gestão de riscos contribui para resultados consistentes e comparáveis.

Personalizada - A estrutura e o processo de gestão de riscos são personalizados aos contextos externo e interno da organização relacionados aos seus objetivos.

Inclusiva - O envolvimento apropriado e oportuno das partes interessadas possibilita que seus conhecimentos, pontos de vista e percepções sejam considerados. Isto resulta em melhor conscientização e gestão de riscos fundamentada.

Dinâmica - Riscos podem emergir, mudar ou desaparecer à medida que os contextos externo e interno de uma organização mudem. A gestão de riscos antecipa, detecta, reconhece e responde a estas mudanças e eventos de uma maneira apropriada e oportuna.

Melhor informação disponível - As entradas para a gestão de riscos são baseadas em informações históricas e atuais, bem como em expectativas futuras. A gestão de riscos explicitamente leva em consideração quaisquer limitações e incertezas associadas a estas informações e expectativas. Convém que a informação seja oportuna, clara e disponível para as partes interessadas pertinentes.

Fatores humanos e culturais - O comportamento humano e a cultura influenciam significativamente todos os aspectos da gestão de riscos em cada nível e estágio.

Melhoria contínua A gestão de riscos é melhorada continuamente por meio do aprendizado e experiências (ABNT, 2018 p.3-4).

A estrutura contida na norma pode apoiar a organização na gestão dos riscos de suas atividades, mas sua eficácia dependerá da sua integração com a governança nas demais atividades da organização e precisa do apoio das partes interessadas para o desenvolvimento, implementação, avaliação e melhoria da gestão de riscos da organização.

Considerando estes fatores, é possível concluir que a ISO 31000 funciona como uma norma genérica que abarca todos os tipos de risco, assim com apresenta diretrizes para que a empresa consiga se comportar e tentar antecipar o maior grau de riscos imagináveis. Como não é uma norma que possui certificação, a série ISO 31000 busca fazer com que cada instituição crie a sua rotina de gestão de riscos de acordo com suas condições e peculiaridades, e a faça funcionar de forma eficiente.

2.4.2.COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos

Em 1992, o COSO publicou o guia *Internal Control - integrated framework* (COSO-IC ou COSO I), com o objetivo de orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno, em especial para assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e prevenir fraudes. Para o COSO-IC, o controle interno é um processo que tem por objetivo mitigar riscos, com vistas ao alcance dos objetivos.

A Gestão de Riscos (GR) não estava prevista na proposta original, e somente em 2001 o COSO incorporou a GR com foco no gerenciamento de riscos corporativos. Este processo consiste em uma rotina efetuada pelo conselho de administração, envolvendo outros funcionários da entidade, e é aplicado no estabelecimento de estratégias em toda a empresa. Desta forma, os processos passaram a ser projetados para identificar os eventos potenciais que possam afetar a entidade, a partir do gerenciamento dos riscos, fornecendo garantias razoáveis em relação às realizações dos objetivos das entidades.

No ano de 2004, o COSO publicou o *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO-ERM ou COSO II), documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos corporativos. Esse modelo, como o próprio nome revela, foi projetado com o objetivo de orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos corporativos e na aplicação de boas práticas sobre o tema. Os componentes de gerenciamento de riscos devem também estar presentes e em funcionamento em cada uma dessas áreas, funções e atividades, na proporção requerida pelos seus riscos, com base em julgamento da administração.

Esta metodologia de gerenciamento de riscos possui oito componentes inter-relacionados que são aplicados a todas as categorias de objetivos e unidades da organização, apresentando, assim, uma estrutura integrada, sendo representadas em uma matriz tridimensional em forma de cubo, conforme a Figura 6:

Figura 6 – Cubo tridimensional do COSO



Fonte: COSO (2007, p.7).

A face superior do cubo indica as categorias de objetivos que são comuns a todas as organizações, e que a gestão de riscos deve fornecer segurança razoável para seu alcance. A face frontal indica os componentes que devem estar presentes e em funcionamento para que a gestão de riscos seja eficaz. Esses componentes foram derivados da maneira ideal como uma administração deveria conduzir o negócio de uma organização. A face lateral representa a estrutura da organização, incluindo unidades, áreas, funções, processos, projetos e todas as demais atividades que concorrem para a realização de seus objetivos, em todos os níveis.

A nova versão do COSO ERM – *Integrating with Strategy and Performance* (COSO, 2017), destaca a importância de considerar os riscos tanto no processo de estabelecimento da estratégia quanto na melhoria da performance. A primeira parte da publicação oferece uma perspectiva dos conceitos atuais e em desenvolvimento e aplicações do gerenciamento de riscos corporativos. A segunda parte da publicação apresenta cinco componentes e vinte princípios alinhados ao ciclo de negócios e abrangem processos que vão desde a governança até as atividades do dia a dia, conforme segue demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Princípios e componentes do COSO

Componente	Princípios
<p>Governança e Cultura</p> <p>A governança define o tom da organização, reforçando a importância e estabelecendo responsabilidades de supervisão do gerenciamento de riscos corporativo. A cultura perpassa por valores éticos, comportamentos desejáveis e entendimento do risco na entidade.</p>	<p>1)Fiscalização dos riscos</p> <p>2)Estabelecimento de estruturas operacionais</p> <p>3)Define a cultura desejável</p> <p>4)Demonstra comprometimento com valores chave</p> <p>5)Atrai, desenvolve e mantém indivíduos capazes</p>
<p>Estratégia e Definição de Objetivos</p> <p>Gerenciamento de Riscos Corporativos, estratégia e definição de objetivos trabalham juntos em um processo de planejamento estratégico. O apetite a risco é estabelecido e alinhado com a estratégia; os objetivos do negócio colocam a estratégia em prática enquanto servem de base para identificar, avaliar e responder a risco.</p>	<p>1)Análise do contexto</p> <p>2)Define o apetite a risco</p> <p>3)Avalia alternativas de estratégia</p> <p>4)Fórmula objetivos.</p>
<p>Desempenho</p> <p>Riscos que possam impactar no atingimento da estratégia e objetivos do negócio devem ser identificados e avaliados. Os riscos devem ser priorizados por severidade no contexto do apetite a risco. A organização seleciona então as respostas a riscos e elabora um portfólio com a quantidade de risco que resolveu assumir. O resultado desse processo é relatado às principais partes interessadas</p>	<p>1)Identifica Riscos</p> <p>2)Avalia a severidade dos riscos</p> <p>3)Prioriza riscos</p> <p>4)Implementa respostas a riscos</p> <p>5)Desenvolve um portfólio</p>
<p>Revisão</p> <p>Por meio da revisão do desempenho da entidade a organização pode considerar quão bem os componentes do gerenciamento de riscos corporativos estão funcionando ao longo do tempo e avaliar quais revisões são necessárias.</p>	<p>1)Avaliação substancial de mudanças</p> <p>2)Rever risco e desempenho</p> <p>3)Persegue aperfeiçoamento no gerenciamento de riscos</p>
<p>Informação, Comunicação e Divulgação</p> <p>Gerenciamento de Riscos Corporativos requer um processo contínuo de obtenção e compartilhamento necessário de informação, de fontes tanto internas quanto externas, que circula por toda a organização.</p>	<p>1)Impulsionar sistemas de informação</p> <p>2)Comunica informações sobre os riscos</p> <p>3)Comunicação de risco, cultura e desempenho</p>

Fonte: Adaptado de COSO (2017)

Este *framework* orienta como integrar melhor o gerenciamento de riscos corporativos a cultura, capacidades e práticas de uma organização, de maneira a promover um ambiente propício para decisões mais assertivas. Quando se trata de gestão de riscos e controles internos pressupõem-se a existência de planos, tarefas, metas, resultados a serem atingidos e, principalmente a definição de áreas, movimentos e operações.

Aderir a estes princípios pode conferir a organização uma razoável expectativa de que ela entende e se esforça para gerenciar os riscos associados à sua estratégia buscando atingir seus objetivos.

2.4.3. Guia PMBOK®

O Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos - o PMBOK (UNILA, 2020), define que os projetos existem em um contexto organizacional, e podem fazer parte de um programa ou portfólio. O Conhecimento em Gerenciamento de Projetos é definido pelo PMBOK (UNILA, 2020) como um termo que descreve o conhecimento no âmbito da profissão de gerenciamento de projetos e inclui práticas tradicionais comprovadas e amplamente aplicadas, bem como práticas inovadoras que estão surgindo na profissão.

O processo de gerenciamento de projetos apresentado pelo PMBOK é dividido por áreas do conhecimento e consiste em: gerenciamento de integração de projeto, de escopo, de tempo, de custos, de qualidade, de recursos humanos, de comunicações, de aquisições e de gerenciamento dos riscos, cujo principal benefício deste último é garantir que o grau, o tipo e a visibilidade do gerenciamento dos riscos sejam proporcionais tanto aos riscos como à importância do projeto para a organização e para as outras partes interessadas.

Segundo o PMI (2017), o gerenciamento dos riscos tem por objetivo aumentar a probabilidade e/ou o impacto dos riscos positivos e diminuir a probabilidade e/ou o impacto dos riscos negativos, a fim de otimizar as chances de sucesso do projeto. Ele ainda tem o potencial de preparar a equipe, nortear métodos de trabalho, prevenir incidentes ou atrasos na entrega final ou na conclusão das fases, além de ser fundamental na prevenção de problemas externos.

Segundo o guia, existem riscos em diversos níveis, que estes devem ser assumidos e gerenciados, sendo que alguns deles serão delegados à equipe do projeto para gerenciamento e outros podem ser transferidos para níveis mais elevados, caso possam ser melhor gerenciados externamente. Por esta razão, a abordagem coordenada do gerenciamento de riscos garante coerência na forma com que o risco é gerenciado em todos os níveis da empresa, fornecendo o maior valor geral para um dado nível de exposição ao risco.

Além disso, o guia fornece um referencial de práticas tradicionais comprovadas e amplamente aplicadas, bem como práticas inovadoras que estão surgindo na profissão, conceitos-chave, tendências emergentes, considerações para fazer a adaptação dos processos de gerenciamento de projetos e informações sobre como ferramentas e técnicas são aplicadas aos projetos. O processo sugerido pelo PMBOK é composto por cinco etapas das quais as quatro primeiras são de planejamento, conforme demonstrado na Figura 7:

Figura 7– Processo de gestão de riscos do PMBOK



Fonte: Adaptado de PMI (2017)

Considerando o *framework* sugerido pelo guia, o processo faz parte do ciclo de vida do projeto e tem início com a identificação dos riscos e compreensão de suas características, tornando possível a elaboração de análises quantitativas e qualitativas na tentativa de compreender a importância do risco em relação aos seus impactos e probabilidade de ocorrência. Estas informações são relevantes para que se possa planejar ações de resposta visando a mitigação e controle, considerando o apetite da organização ao risco.

Conclusas as análises e planejadas as respostas, as ações devem ser executadas e monitoradas, visando observar se as respostas foram suficientes ou se há necessidade de aprimoramento das ações e nova rodada de análises, perfazendo uma sistemática alinhada à metodologia PDCA (do inglês: *Plan - Do - Check - Act* ou *Adjust*), conforme o próprio guia preconiza:

“Os projetos gerenciados por abordagens adaptativas fazem uso de revisões frequentes de produtos de trabalho incremental e de equipes de projeto multifuncionais para acelerar o compartilhamento do conhecimento e garantir que os riscos sejam compreendidos e gerenciados. Os riscos são considerados na seleção do conteúdo de cada iteração, e os riscos também serão identificados, analisados e gerenciados durante cada iteração. (PMI, 2017, p.400)

A utilização do ciclo PDCA implica para a organização a previsibilidade dos processos, devido à padronização, com conseqüente aumento de sua competitividade. Essa ferramenta é muito utilizada nas empresas como um método para análise e solução de problemas, pois proporciona uma seqüência lógica e possibilita o aumento do conhecimento dos gestores, tornando a tomada de decisão mais efetiva.

Como pode ser utilizado em qualquer processo, de qualquer porte, é a ferramenta ideal para gestão de manutenção, com ênfase em elaboração de programações de manutenções em máquinas e equipamentos.

2.4.4.As três linhas de defesa

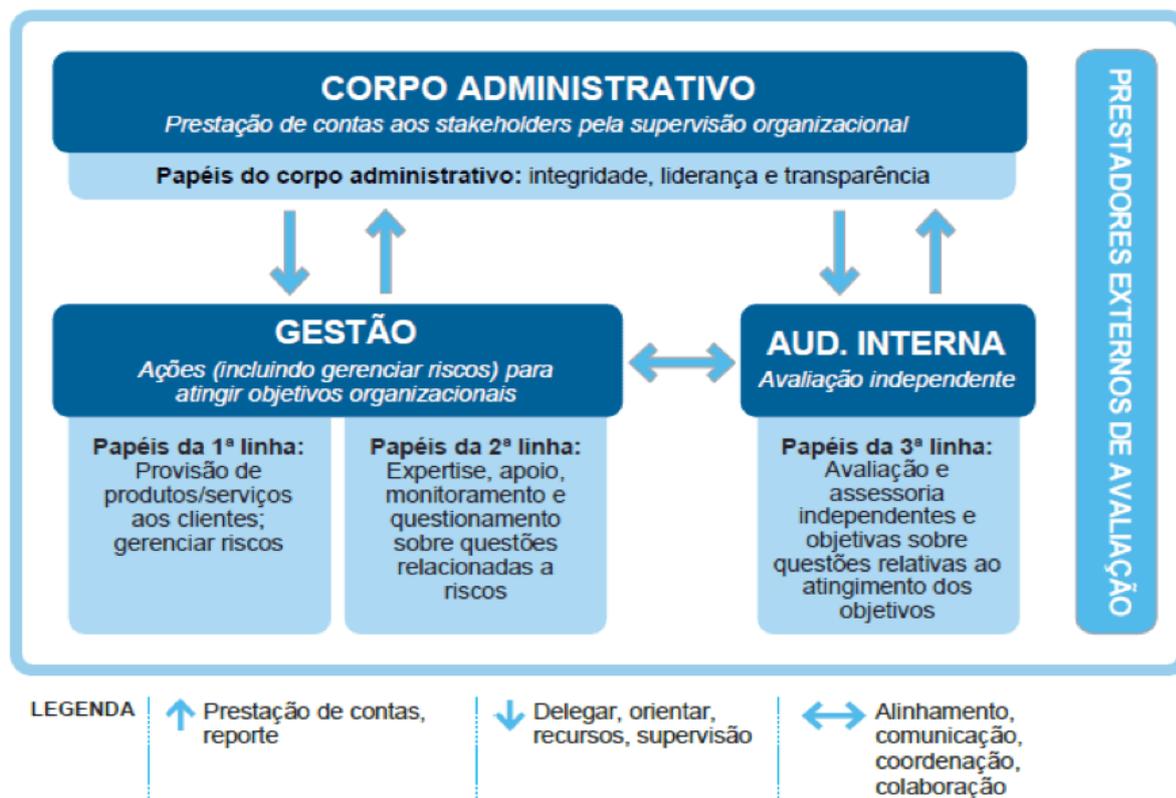
O Modelo de Três Linhas do IIA (2020, p. 01) “ajuda as organizações a identificar controles internos, estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos”, utilizando uma sistemática simples, mas eficaz, para melhorar a comunicação e a conscientização sobre os papéis e as responsabilidades essenciais de gerenciamento de riscos e controles, podendo ser aplicável a qualquer organização – não importando o seu tamanho ou a sua complexidade – ainda que não exista uma estrutura ou sistema formal de gestão de riscos. Por esses e outros motivos, as organizações precisam de estruturas e processos eficazes para permitir o atingimento dos objetivos, ao mesmo tempo em que apoiam uma forte governança e gerenciamento de riscos.

O modelo traz a governança como um princípio que requer estruturas e processos que permitam a prestação de contas, ações de gerenciamento de risco e assessoria independente, por meio de linha de defesas onde o controle interno é fator preponderante no atingimento dos objetivos das organizações, e conseqüentemente, no tratamento de riscos, pois podem identificar situações de risco, evitar erros, aferir a adequação dos documentos ao planejamento e à legislação, assim como dar suporte aos registros contábeis e promover a eficiência operacional.

O modelo é mais eficaz quando adaptado para se alinhar aos objetivos e circunstâncias e neste ponto, a depender da estrutura, é possível que os arranjos funcionais e hierárquicos se inclinem à especialização das funções, conforme as organizações aumentam em tamanho e complexidade. A sua estrutura é formada por arranjos institucionais e hierárquicos com

diferentes níveis de responsabilidades, conforme é apresentado na Figura 8:

Figura 8 - O modelo das Três linhas do IIA



Fonte: IIA (2020, p.4)

Na Primeira linha de defesa, os papéis estão diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de execução e apoio. Ela é composta pelos gestores das unidades operacionais e tem o papel de estabelecer e manter processos para o gerenciamento de operações e riscos de sua unidade de atuação, incluindo controles internos eficazes, além de garantir a conformidade com a regulamentação em vigor. Nesta linha, a expertise dos responsáveis pelos processos deve trabalhar a favor da identificação, avaliação e mitigação dos riscos, demonstrando que este processo exige o comprometimento recorrente de todos.

Nos termos do *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2020; p. 3), os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos, pois:

[...] podem ser atribuídos a especialistas, para fornecer conhecimentos complementares, apoio, monitoramento e questionamento àqueles com papéis de primeira linha. Os

papéis de segunda linha podem se concentrar em objetivos específicos do gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade e avaliação da qualidade.

Os papéis da segunda linha podem incluir monitoramento, assessoria, orientação, teste, análise e reporte sobre assuntos relacionados ao gerenciamento de riscos. Na medida em que fornecem apoio e questionamento àqueles com papéis de primeira linha e participam das decisões e ações da gestão, os papéis de segunda linha fazem parte das responsabilidades da gestão e nunca são totalmente independentes dela. Da mesma maneira, equipes e até indivíduos podem ter responsabilidades que incluam papéis de primeira e segunda linha. No entanto, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos segue fazendo parte dos papéis de primeira linha e dentro do escopo da gestão (IIA, 2020, p.).

A terceira linha de defesa cabe a auditoria interna, que presta avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos. Os Princípios do Modelo das Três Linhas descrevem a importância e a natureza da independência da auditoria interna, diferenciando a auditoria interna de outras funções e possibilitando o valor distintivo de sua avaliação e assessoria. Para tanto, a Auditoria Interna deve ter acesso irrestrito às pessoas, recursos e informações de que necessita.

Segundo o IIA (2020), todos os papéis trabalham juntos e contribuem para a criação e proteção de valor. O alinhamento destas atividades é feito por meio de comunicação, cooperação e colaboração e promovem a confiabilidade e transparência necessárias para a tomada de decisões, requisitos necessários para o processo de gerenciamento de riscos. O corpo administrativo, a gestão e a auditoria interna têm responsabilidades distintas, mas todas as atividades precisam estar alinhadas com os objetivos da organização. A base para uma coerência bem-sucedida é a coordenação, colaboração e comunicação regulares e eficazes.

Para uma efetiva gestão de riscos é fundamental a atribuição adequada de responsabilidade, bem como um processo efetivo de monitoramento, cooperação, comunicação e informação. Os órgãos de governança utilizarão as informações sobre a gestão de riscos para que possam tomar suas decisões e avaliar se a sua estrutura de gestão de riscos é suficiente para garantir que os riscos estão devidamente identificados e gerenciados.

2.5. O PROCESSO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

O processo de gerenciamento de riscos envolve diferentes abordagens, normativas, passos, bem como técnicas e processos definidos para apoiar nessa tarefa. As abordagens existentes - não limitadas àquelas observadas na seção anterior, podem ter diferentes padrões e técnicas, mas para o processo de gerenciamento de riscos operacionais, objeto deste estudo, resumidamente são abordados os seguintes componentes demonstrados na tabela 3:

Tabela 3 -Abordagens para gestão de risco nas compras

Abordagem	Resumo
ISO 31000	Classifica a Gestão de riscos como as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos (ABNT, 2018);
COSO	Dá ênfase no controle interno e consiste em um processo que tem por objetivo mitigar riscos, com vistas ao alcance dos objetivos. (COSO, 2017);
PMBOK	Conjunto de conhecimentos voltados para o gerenciamento de projetos, aqui com abordagem focada em gestão de riscos. (UNILA, 2020)
TRÊS LINHAS DE DEFESA	Estratégia que utiliza sistemática simples, com base em controles internos, estruturas e processos, com objetivo de viabilizar o gerenciamento de riscos e facilitam a governança (IIA, 2020)

Fonte: Elaborado pelo autor

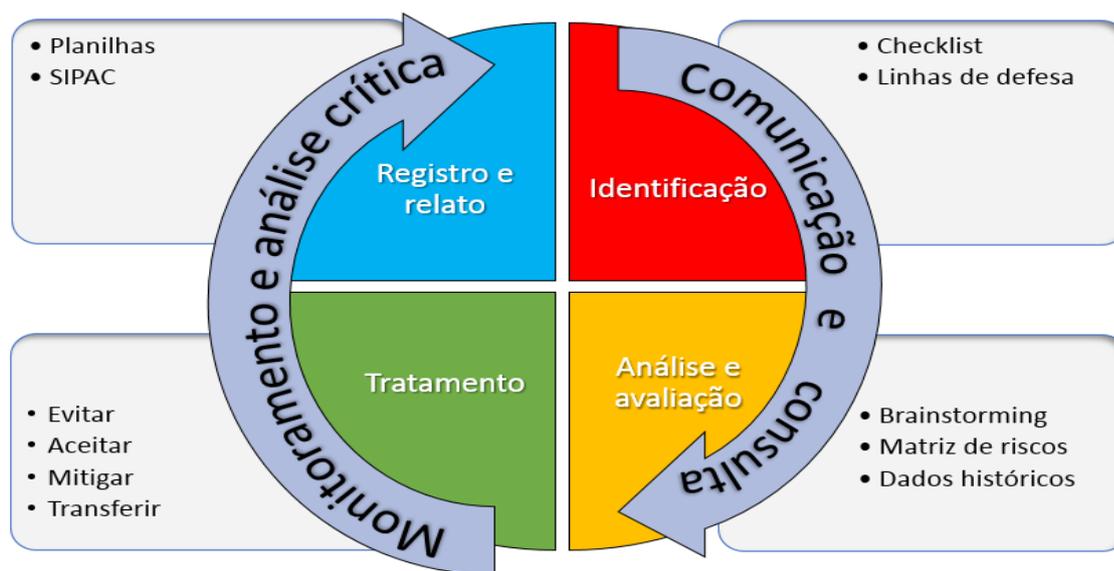
Ocorre que todas estas abordagens propõe uma metodologia de processo que pode ser modelada de maneira a se adaptar à organização, observando uma ampla variedade de atividades, estratégias, fluxos operacionais, processos, funções, projetos, produtos e serviços. Tal adaptação propicia um olhar único, que permite observar todos os nichos de risco e dá condições de planejar ações para atacá-los, mitigando, transferindo ou impedindo seus efeitos nocivos. Para viabilizar tal condição, o ponto de partida para a gestão de riscos é o estabelecimento do contexto, que o TCU entende como uma atividade que:

[...] envolve o entendimento da organização, dos objetivos e do ambiente, inclusive do controle interno, no qual os objetivos são perseguidos, com o fim de obter uma visão abrangente dos fatores que podem influenciar a capacidade da organização para atingir seus objetivos, bem como fornecer parâmetros para a definição de como as atividades subsequentes do processo de gestão de riscos serão conduzidas (BRASIL, 2018b, p.37).

A partir deste contexto, são determinados e acordados os objetivos do processo e

ferramentas técnicas para identificação do risco. É oportuno que também se estabeleçam critérios para análise, avaliação e classificação do risco antes de se iniciar o processo para implementação da gestão de riscos. O resultado desta análise será um processo que pode variar na quantidade de passos envolvidos, mas deve necessariamente envolver as etapas de identificação de eventos; análise e avaliação crítica de riscos; tratamento; registro, relato e controle; como representado na Figura 9:

Figura 9 - Processo de gerenciamento de riscos



Fonte: Elaborado pelo autor com base na ISO 31000 (ABNT, 2018); COSO (2017), Guia PMBOK (PMI, 2017) e no Modelo das 3 Linhas de defesa (IIA, 2020)

O modelo proposto na figura 9 consiste em um conjunto de controles internos que podem ser utilizados para contribuir na padronização e aprimoramento dos processos e assim subsidiar a tomada de decisão. O processo implica na adoção de uma rotina de aprimoramento de ações condizente a um ciclo PDCA, se aplica a todas as fases do processo, é permeado por comunicação e consulta às partes envolvidas, e deve ser constantemente monitorado por instâncias de controle organizados em forma de linhas de defesa.

Caso o controle interno identifique algum risco, a análise e avaliação é elaborada por meio de *brainstorming*, matriz de riscos e observação de dados históricos. A partir deste cenário, são elaboradas soluções que podem ser implementadas com a utilização de uma das quatro formas típicas para o tratamento do risco – evitar, aceitar, mitigar ou transferir.

A opção por alguma delas sempre implica em uma decisão do gestor, que atuam como

linha de defesa, e munidos das informações sobre o risco - identificado em termos de análise de seu impacto, julgam qual a melhor forma de tratamento a ser aplicada. Estas linhas de defesa também se prestam a identificar riscos e mitigar a ocorrência de desvios a cada etapa.

Dentro de cada uma destas etapas, a comunicação regular e significativa aumenta a probabilidade de eficácia, pois é um momento crítico e relevante que afeta todos os interessados, posto que o processo de gestão de riscos é atividade conjunta, exercida de forma colaborativa por todos os membros da organização. Os detalhes de cada uma destas etapas são abordados na sequência.

2.5.1. Identificação de eventos

O propósito desta etapa é identificar situações com potencial de afetar o alcance dos objetivos da organização e inclui a identificação das causas e fontes do risco, considerando eventos, situações ou circunstâncias que poderiam ter um impacto sobre os objetivos e a natureza desse impacto. Para isso, o PMBOK (UNILA, 2020) recomenda que todas as partes interessadas sejam incentivadas a identificar os riscos do projeto, pois considera especialmente importante envolver a equipe do projeto de modo que ela possa desenvolver e manter um sentido de propriedade e responsabilidade pelos riscos identificados

A identificação dos riscos pode incluir métodos baseados em evidências, como a análise crítica com base nos dados históricos sobre falhas, dados de incidentes históricos, ou experiências de vivência dos atores dos processos. Muitas vezes tais informações são consolidadas e resumidas em controles internos conhecidos como “listas de verificação” ou “*checklists*”, documento que agrega uma série de verificações correlatas a perigos, riscos ou falhas, normalmente desenvolvidas a partir da experiência, como resultado de um processo de avaliação de riscos anterior ou como um resultado de falhas passadas. Estas listas ainda podem ser utilizadas para padronizar os processos e aumentar o desempenho, à medida que tende a reduzir o tempo na elaboração de tarefas cotidianas.

Na esfera pública, o papel do controle interno é tão preponderante que o comando legal de sua função parte da própria Constituição Federal, que, em seu Art. 70, estabelece:

“[...]a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade,

legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. (BRASIL, 1988, grifo do autor)

É importante salientar que conhecer de forma minuciosa os procedimentos internos deixou de ser somente uma obrigação, tornando-se uma questão de necessidade e segurança vital das organizações. A crise financeira vivenciada em 2008 pela economia global trouxe à tona a cautela e a preocupação com questões como estabilidade, sustentabilidade e gestão de riscos. Devido a esse cenário, hoje, a maior parte dos aspectos organizacionais está sob rigorosa análise.

No âmbito da Administração Pública Federal, o Ministério do Planejamento em conjunto com a CGU normatizou medidas para sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança por meio da IN conjunta MP/CGU 01/2016, na qual os controles internos da gestão são compreendidos como:

“Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

a - execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;

b - cumprimento das obrigações de *accountability*;

c - cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e

d - salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica; (BRASIL, 2016)

Seguindo esta estratégia de governo, o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017), dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e estabelece que seu mecanismos compreendem processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Em síntese, o controle interno pode ser caracterizado como o conjunto de políticas e processos definidos pela administração para garantir que as operações de uma empresa atendam aos objetivos previamente delineados. Pelo fato de se referir aos instrumentos de zelo administrativo, ele contribui para a minimização de fatos indesejáveis que podem ocorrer na organização, proporcionando segurança para a administração, a fim de que obtenha êxito nas metas estabelecidas, e considerando todo o potencial consolidado nestes normativos legais, os controles internos têm como função a identificação de riscos e perfazem excelentes linhas de defesa.

As linhas de defesa são uma forma simples, objetiva e eficaz de melhorar a comunicação e o gerenciamento dos riscos e controles por meio do estabelecimento de papéis e responsabilidades. Mesmo em instituições que ainda não tenham uma estrutura formalizada ou um sistema de gerenciamento de riscos, o modelo de três linhas de defesa pode melhorar a clareza dos riscos e controles e ajudar a aumentar a eficácia dos sistemas de gerenciamento de riscos, pois este conjunto de controles, quando exercidos de modo adequado, funcionam para garantir a conformidade com leis e regulamentos, evitar a execução inadequada de processos e a ocorrência de eventos inesperados.

2.5.2. Avaliação de riscos

De acordo com a norma brasileira ISO 31010 (ABNT, 2012 - p.06), “o processo de avaliação de riscos fornece aos tomadores de decisão e às partes responsáveis um entendimento aprimorado dos riscos que poderiam afetar o alcance dos objetivos” e consiste em fornecer informações robustas para subsidiar decisões em relação ao tratamento de riscos específicos. Inclui uma estimativa da gama de consequências potenciais que podem surgir de um evento, situação ou circunstância, e suas probabilidades associadas, a fim de medir o nível de risco.

Esta avaliação de riscos pode ocorrer por meio de *Brainstorming*, que segundo a ISO 31010 (ABNT, 2012) é uma técnica que pode ser formal ou informal, e consiste em estimular e incentivar o livre fluxo de conversação entre um grupo de pessoas conhecedoras para identificar os modos de falha potenciais e os perigos e riscos associados, os critérios para decisões e/ou opções para tratamento.

As entrevistas também podem ser utilizadas e são úteis quando for difícil reunir as pessoas

para uma sessão de brainstorming ou quando o livre fluxo de discussão em um grupo não é apropriado para a situação ou pessoas envolvidas. São muitas vezes utilizadas também para identificar os riscos ou avaliar a eficácia dos controles existentes como parte da análise de risco e assim podem ser aplicadas em qualquer estágio de um projeto ou processo. São um meio de fornecer as entradas para o processo de avaliação de riscos pelas partes interessadas em nível individual, organizacional, departamental, por projetos, por atividades ou por riscos específicos.

A depender do contexto, podem ser utilizadas técnicas como a matriz de probabilidade e impacto; diagrama de causa e efeito ou a matriz de priorização. Elas são elaboradas a partir de análises qualitativas e/ou quantitativas e utilizadas para prever potenciais impactos e probabilidade de acontecerem, gerando informações estratégicas para que os gestores possam decidir como o risco será tratado. Todavia é importante considerar que estas avaliações são subjetivas, pois baseiam-se em percepções do risco pela equipe do projeto e outras partes interessadas (PMI, 2017, p.420), e por isso é necessário observar com atenção como o risco é entendido e moldado por aqueles que as integram, de acordo com cada situação.

2.5.3.Tratamento

O tratamento dos riscos identificados nas fases anteriores envolve selecionar e acordar uma ou mais opções pertinentes para alterar a probabilidade de ocorrência, o efeito dos riscos, ou ambos, e a implementação destas opções. O tratamento de riscos ainda envolve a avaliação e seleção de opções, incluindo análise de custos e benefícios e avaliação de novos riscos que eventualmente podem surgir em decorrência de cada opção de tratamento.

Na sequência, é priorizado e implementado o tratamento selecionado por meio de um processo planejado. Se esse plano for seguido, a forma sistemática como os riscos foram avaliados irá denotar que o tratamento de riscos pode prosseguir com confiança. Segundo a ISO 31010 (ABNT, 2012, p. 6) “isto é acompanhado por um processo cíclico de reavaliação do novo nível de risco, tendo em vista a determinação de sua tolerabilidade em relação aos critérios previamente definidos, a fim de decidir se tratamento adicional é requerido”. Este tratamento inclui evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar os riscos, conforme exposto na tabela 4:

Tabela 4 - Eventos para o tratamento de risco

Evitar (prevenir)	Tem como objetivo eliminar a causa raiz do risco, implementando ações para levar a probabilidade do risco a zero, ou próximo a isso;
Compartilhar (Transferir)	Confere à outra parte a responsabilidade por seu gerenciamento. A transferência de um risco não o elimina nem diminui a probabilidade de sua ocorrência, apenas discute quem ficará com o ônus, e podem ser consolidadas a partir da contratação de seguros, inclusão de cláusulas contratuais, limites de responsabilidades, garantias etc.
Reduzir (Mitigar)	Ação que busca reduzir a probabilidade de ocorrência ou o impacto de um risco a um nível abaixo do limite aceitável. Adotar especificações de produtos menos complexos, fazer mais cotações de preço ou escolher uma equipe de planejamento da contratação mais experiente são exemplos de ações de mitigação aplicados ao processo de compra.
Aceitar	Nos casos em que a probabilidade de ocorrência e o impacto são baixos, ou ainda nada se pode fazer, pode-se simplesmente aceitar os riscos. A aceitação do risco pode ser do tipo ativa ou passiva. A passiva não exige nenhuma providência, já a ativa não inclui plano de prevenção, mas um plano de contingência caso o risco ocorra. Na prática não se mexe na probabilidade, mas no impacto que o risco pode causar.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em PMI (2017 - p. 443)

Independente da estratégia utilizada na decisão, ela deve priorizar as estratégias de resposta ao risco e podem incluir, entre outros: custo da resposta, possibilidade de eficácia na mudança da probabilidade e/ou impacto, disponibilidade de recursos, restrições de tempo (urgência, proximidade e dormência), nível de impacto se o risco ocorrer, efeito da resposta em riscos relacionados, introdução de riscos secundários etc. (UNILA, 2020).

É nesta etapa que os controles existentes são aprimorados ou novos controles são desenvolvidos e implementados, pois há uma grande interação entre a avaliação de riscos e o tratamento de riscos na medida em que cada conjunto de opções de tratamento é testado, até que seja encontrado o conjunto preferido que produza o maior benefício pelo menor custo.

Todavia, para que tal desenvolvimento seja possível, é necessário que todas estas ações sejam monitoradas, avaliadas e registradas, assim como demonstra o próximo tópico.

2.5.4.Registro, relato e controle

Ao longo do processo de gerenciamento de riscos o contexto e outros fatores podem variar. Diante destas variáveis, o COSO (2007) estabelece atividades de controle visando

assegurar melhores respostas aos riscos, tornando necessário que estes fatores sejam especificamente identificados para o contínuo monitoramento e análise crítica, de modo que o processo de avaliação de riscos possa ser atualizado quando necessário.

Este monitoramento pode ser consolidado com o registro dos riscos em planilhas, que normalmente contém título e categoria dos riscos, causas e efeitos dos riscos, gatilhos, atividades afetadas, quando os riscos poderão acontecer etc. Outras ferramentas que também podem ser utilizadas nesta fase, são:

- Plano de gerenciamento dos riscos
- Estrutura analítica dos riscos
- PDCA
- Sistemas informatizados de gestão.

O monitoramento destes riscos pode resultar em mudanças de estratégias ou tornar mais rígidas algumas medidas mitigatórias que podem inclusive alterar todo o planejamento inicialmente concebido, como prazos e valores, e assim impactar outros projetos da instituição.

Outro fator importante é a participação das pessoas em cada uma das etapas da gestão de riscos, em especial nas fases de controle de resultados e ajuste das rotinas. Segundo o PMI (2017), um problema comum com o gerenciamento dos riscos está no esforço que as equipes do projeto empreendem para identificar, analisar riscos e desenvolver respostas. Muitas vezes estas respostas são acordadas e documentadas no registro e no relatório de riscos, mas nenhuma providência é tomada para gerenciar os riscos.

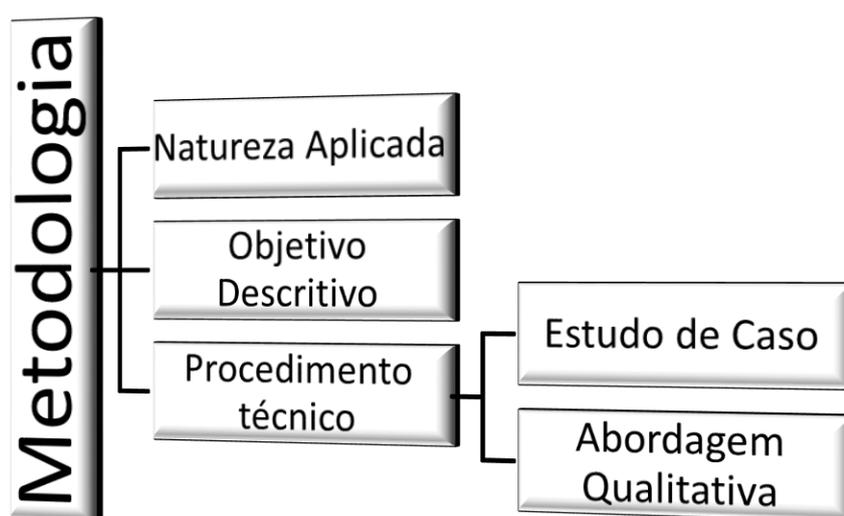
Apenas se os responsáveis pelo risco empenharem o nível de esforço exigido para implementar as respostas acordadas é que a exposição geral ao risco será gerenciada de modo proativo. Só assim os riscos são efetivamente identificados e tratados continuamente, elevando o nível de qualidade nas decisões tomadas e tornando efetivas as ações voltadas para a gestão de riscos.

Em resumo, o processo de gestão de riscos pode ser mais eficaz se os participantes possuírem habilidades adequadas e se houver preparação e planejamento adequados para inclusive fundamentar decisões que precisam ser tomadas rapidamente. Tal conduta pode se tornar visível envolvendo, por exemplo, diversas pessoas em reuniões estruturadas ou como parte de uma linha específica de pensamento (intuitiva ou não).

3. PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Este capítulo apresenta a metodologia de pesquisa utilizada para o desenvolvimento deste estudo, evidenciando alguns critérios básicos considerados na sua escolha, que tem natureza aplicada e objetivo descritivo. O procedimento técnico para a coleta de dados foi implementado por meio de estudo de caso conforme detalhadamente abordado no protocolo, e utilizou de abordagem qualitativa, conforme apresentado na Figura 10 - Percuso metodológico Figura 10

Figura 10 - Percuso metodológico



Fonte: elaborado pelo autor.

O estudo tem natureza aplicada pois objetiva gerar conhecimentos pra aplicações práticas, dirigidos à solução de problemas provenientes dos riscos inerentes às aquisições. Segundo Yin (2001), esta é a estratégia escolhida quando se examinam acontecimentos contemporâneos, mas não se podem manipular comportamentos relevantes.

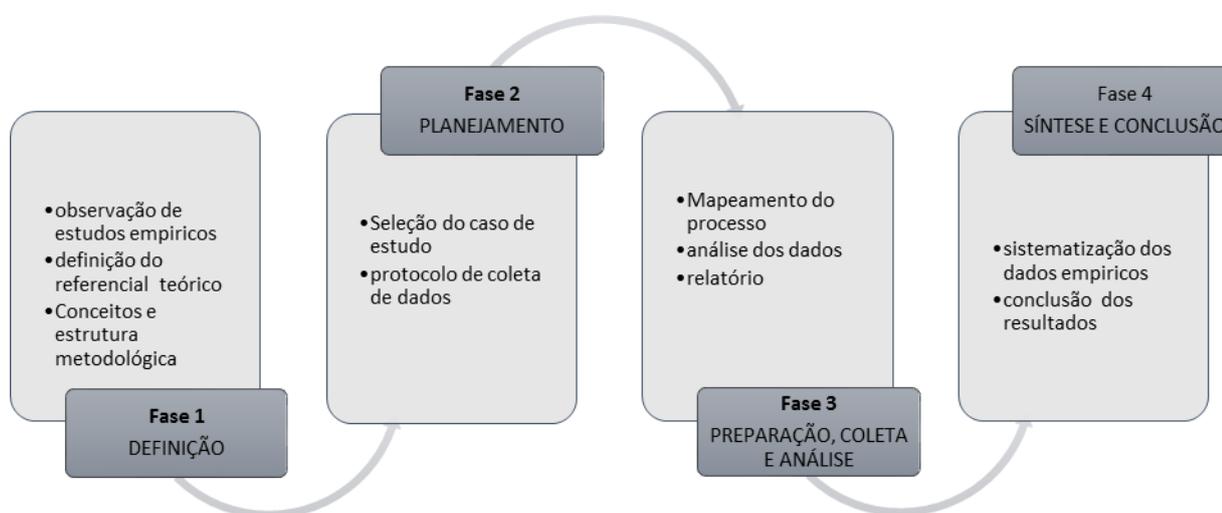
Para atender ao objetivo proposto, foi adotada a pesquisa descritiva, pois busca descrever como ocorre a identificação dos riscos nos processos ligados às aquisições e registra como são tratados. Andrade (2010) define que esta abordagem se preocupa com a observação, registro, análise, classificação e interpretação dos fatos assim como as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (Gil, 2002).

O procedimento técnico utilizado para viabilizar a pesquisa consiste no estudo de caso, considerado o mais adequado para explicar sua complexidade, dentro de seu contexto (YIN,

2001, p. 32). Este procedimento favorece a geração de uma melhor base analítica, por meio da comparação e interpretação de dados, que auxilia na construção de uma cadeia lógica de razões e possibilita melhores conclusões.

Considerando a necessidade de analisar os fenômenos que ensejam a origem dos riscos, atribuindo-os significados, de maneira a contribuir no levantamento de dados, quantificação e qualificação do seu impacto no processo, foi aplicada a abordagem qualitativa. Na área da Administração Pública, estudos desta natureza estão sendo direcionados para a análise de questões empíricas, com o objetivo de desenvolver uma construção teórica mais próxima da realidade. (YIN, 2001). O desenho da pesquisa foi estruturado de acordo com a abordagem de Yin (1994, p. 72.) na condução do método de estudo de caso.

Figura 11 – Desenho da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

A Figura 11 compreende a representação gráfica da visão prática do pesquisador quanto à estrutura da pesquisa, abarcando desde o momento em que a ideia foi estabelecida. A partir desta construção inicial, o planejamento do projeto é estruturado e os dados coletados conforme o protocolo de coleta de dados e por fim, ocorre a análise e conclusão do estudo.

A coleta de dados de pesquisa é um processo de apuração de informações para comprovar uma problemática levantada. Não se trata de um simples registro; é necessário interpretar as informações como estão sendo coletadas e saber discernir se as diversas fontes de informação se contradizem, confirmam ou levam à necessidade de evidências adicionais. O protocolo é uma maneira especialmente eficaz de lidar com este problema e aumentar a confiabilidade dos

estudos de caso. Neste ponto o pesquisador deve ser imparcial e, a partir das descobertas, buscar fontes de evidência que a possam validar, com objetivo de reduzir ideias preconcebidas ou algum viés na pesquisa.

Segundo Yin (2001, p. 89) “o protocolo para o estudo de caso contém os procedimentos e as regras gerais que devem ser seguidas, e consiste na principal tática para aumentar a confiabilidade da pesquisa”. Considerando tal premissa, o protocolo de coleta e análise de dados aplicado neste estudo seguiu os procedimentos elencados nos tópicos que seguem.

3.1. VISÃO GERAL DO ESTUDO DE CASO

O objeto deste estudo de caso consiste na análise de um processo licitatório de bens e materiais, originado na Unila. O contexto do estudo, seus objetivos e a justificativa estão detalhadamente apresentados no capítulo 1 do texto.

3.2. PROCEDIMENTOS DE CAMPO

Considerando que esta pesquisa utiliza a abordagem qualitativa, onde se preza pela qualidade e requer um aprofundamento maior das informações, o procedimento de coleta de dados teve como fonte a análise documental, conforme consta detalhadamente no item 3.5. A partir dos dados coletados, foi utilizada a ferramenta Bizagi® para elaborar o mapeamento do processo, buscando observar quais são as fases do processo, quem são os principais atores e como são identificados e tratados os riscos. O resultado obtido com tal procedimento possibilitou aplicar os princípios e a estrutura da ISO 31000 como guia para definir o processo da gestão de riscos.

Como resultado, o estudo de caso descreve como ocorre a instrução processual visando a aquisição de bens, detalhado o processo de gerenciamento de riscos na esfera operacional e identificando quais ferramentas são utilizadas no dia a dia institucional para identificar, analisar e avaliar os riscos, assim como eles são tratados.

O estudo ainda relata como estes mecanismos de gestão de riscos podem fortalecer o planejamento, mitigar problemas e agregar valor para a Universidade, tendo como guia o

procedimento proposto pelo PMBOOK (PMI, 2017), COSO (2007), ISO 31000 (ABNT, 2018) e o modelo das Três linhas de defesa (IIA, 2020).

3.3. QUESTÃO DE ESTUDO DO PROTOCOLO

Qual a contribuição que o gerenciamento de riscos operacionais traz para a governança do processo de compra?

3.4. OBJETIVOS DO PROTOCOLO

Os objetivos do protocolo de pesquisa consistem em uma etapa de análise preliminar à coleta de dados, pois buscaram fundamentar as respostas aos objetivos específicos definidos no tópico 1.2.2.

Desta maneira, os dados foram objeto de atenção buscando analisar quais as fases do processo e identificar quem são os principais atores, para isso, foi elaborado o registro de como o processo foi instruído e como ocorreu a identificação e tratamento dos riscos em cada fase. Outro aspecto importante considerado nestes objetivos foi a investigação de quais mecanismos de governança estavam presentes no processo.

3.5. A UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise compreende a parte mais elementar do fenômeno a ser estudado e considerando a delimitação do objeto da pesquisa, assim como as peculiaridades legais envolvidas em processos de compra pública, optou-se por analisar uma compra na modalidade Pregão eletrônico, do tipo Registro de preço – PE/SRP. Esta modalidade é rotineira na Unila e representa grande parte dos processos de compra de bens e materiais de uso e consumo.

Assim como o PE/SRP é uma amostra representativa dos processos licitatórios, as compras de bens e materiais para equipar os laboratórios da Unila perfaz um caso típico e rotineiro de compra, com procedimentos operacionais já estabelecidos. Considerando ainda o

lapso temporal para realização desta pesquisa, o caso objeto da análise deste estudo consiste no PE/SRP nº. 21/2020, instruído no bojo do Processo administrativo 23422.006603/2020.38 e seus desdobramentos, cujo objeto é a compra de bens e materiais para laboratórios de pesquisa da Unila.

A escolha do PE/SRP nº 21/2020 ainda considerou a data de instrução do processo, que ocorreu entre os anos de 2020 e 2021, período no qual se impuseram inúmeros desafios às aquisições por conta da Pandemia da Covid-19.

Em relação às entrevistas, não foram necessárias em virtude da completeza de informações obtidas pelos meios de coleta elencados no item 3.7.

3.6. PERÍODO DE REALIZAÇÃO

Maio a novembro de 2021.

3.7. LOCAL DA COLETA DE EVIDÊNCIAS

Os dados foram obtidos em consulta ao sítio eletrônico da Unila, portal público do SIPAC⁷ - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos, módulo Protocolo.

Informações adicionais para validação dos dados foram obtidas no: (1) SIPAC-módulo Contratos, (2) via e-mail e *chat* corporativo Zimbra®, (3) WhatsApp® e (4) dados históricos compartilhados pelas equipes envolvidas no processo, abaixo listadas:

- Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico - SACT;
- Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações – CCCL;
- Divisão de Compras – Dicom;
- Departamento de Contratos – Decon;

Estes dados foram agregados na análise do caso de modo a fundamentar as conclusões do estudo apresentado nos próximos tópicos.

⁷ Disponível em: <https://sig.unila.edu.br/public/jsp/portal.jsf>

4. ESTUDO DO CASO

No arcabouço teórico contido no capítulo 2 foi possível observar a importância das compras públicas para a economia, com reflexos na sustentabilidade e no desenvolvimento local, sem olvidar de sua função principal que é levar a cabo as políticas públicas. Todavia, na execução dos procedimentos operacionais que viabilizam as compras públicas muitas são as dificuldades enfrentadas, pois há uma diversidade de fatores legais, operacionais e financeiros que se entrelaçam desde a oficialização da demanda até o momento da utilização do bem por parte de quem o requisitou, fatores estes que podem ser classificados como eventos risco.

Muito embora as equipes encarregadas de viabilizar as compras sejam formadas por servidores públicos cujo conhecimento é direcionado para as funções que exercem, a atividade de identificação e gestão de riscos muitas vezes é reduzida a uma simples formalidade e com isso pode perder seu viés preventivo, tornando-se apenas mais uma tarefa para onerar este processo. Por este motivo, foi necessário observar as características da instituição relacionadas ao tema proposto, posto a gestão de riscos deve ser integrada às atividades operacionais e sua eficácia dependerá da governança desta estrutura.

Neste panorama, buscou-se estudar e compreender como ocorre o processo de identificação e gestão de riscos no curso do processo de compras da Unila, e esta seção se dedica a apresentar o estudo do caso propriamente dito, cujos procedimentos seguiram o processo metodológico descrito na seção 3 e os princípios da ISO 31000, que são a base para a criação e proteção de valor.

4.1. OS PRINCÍPOIS DA GESTÃO DE RISCOS DA INSTITUIÇÃO

A Unila conta com uma política de integridade implantada no ano de 2019 por meio da Resolução nº 28/2019/CONSUN, cujo objetivo é estabelecer diretrizes e responsabilidades para a implementação do processo de gestão de riscos. A resolução ainda tem o escopo de estabelecer instâncias responsáveis pela integridade e institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos.

Para cumprir com estes objetivos, alguns princípios foram elencados no seu artigo 5º, a exemplo do alinhamento aos princípios, missão e objetivos institucionais; fazer parte dos

processos de trabalho para subsidiar a tomada de decisão; ser sistemática, estruturada e considerar fatores humanos e culturais; ser dinâmica, transparente e inclusiva, entre outros.

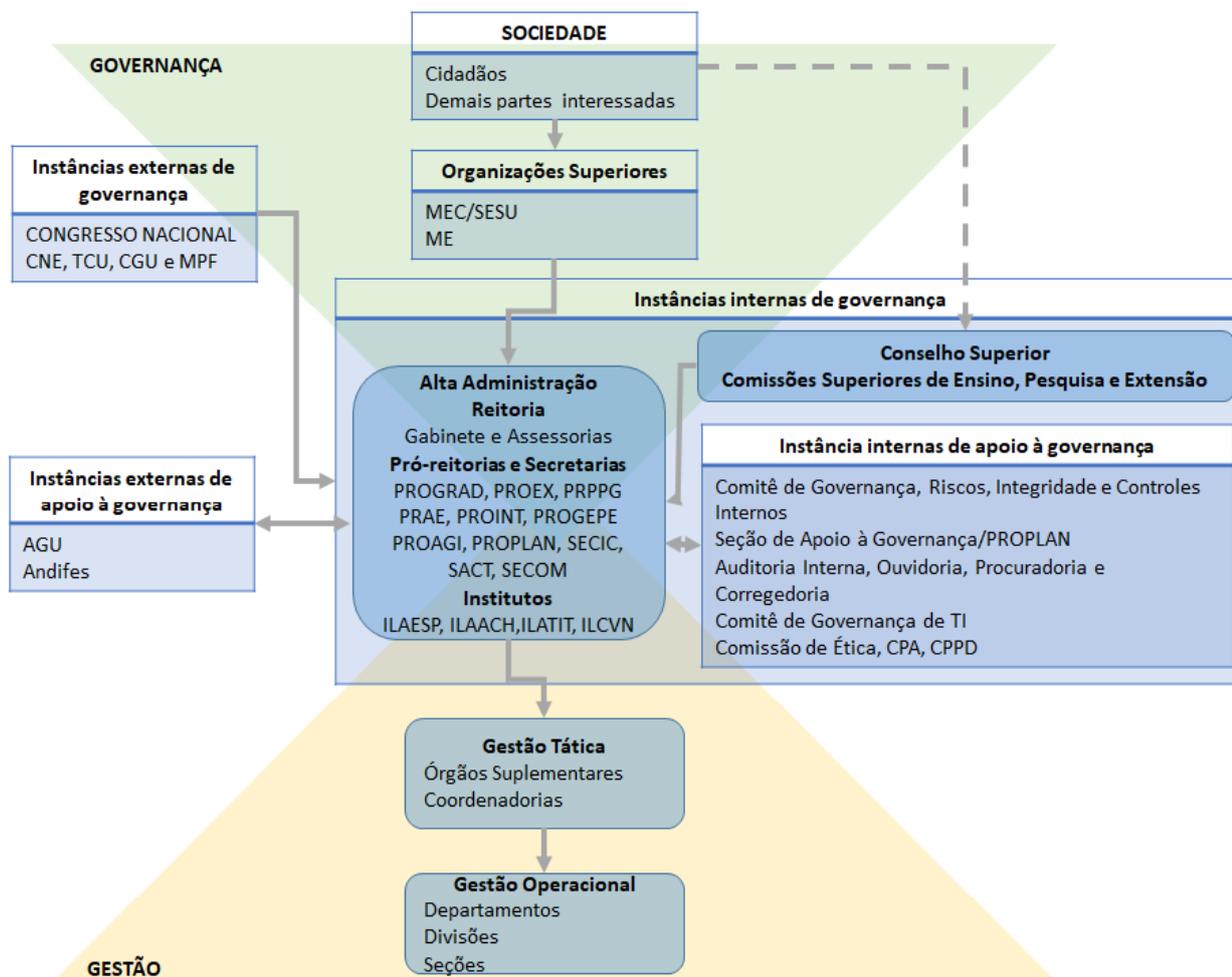
Comparando os elementos da norma àqueles dispostos para fins orientativos na ISO 31000, é possível afirmar que existe um alinhamento conceitual que permitiu à Unila elaborar um Plano de Integridade no ano de 2020 e dar início à sua política de gestão de riscos, pois teve início formalmente a implementação de uma estratégia que busca integrar esforços institucionais para a criação e proteção de valor. Os esforços institucionais são importantes vetores para que as atividades de gestão de riscos sejam disseminadas e passem a fazer parte da cultura organizacional.

Como estratégia para fomentar o desenvolvimento deste plano, foi criada a Seção de Apoio à Governança, cujo objetivo é apoiar ações correlatas à implantação de processos de governança, gestão de riscos, integridade e controles internos. Uma das ações desenvolvidas no bojo destas ações foi a definição da estrutura de governança da Unila, que é objeto de análise no próximo tópico.

4.2. A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA UNILA

A estrutura de governança foi definida a partir da participação ativa das estruturas colegiadas, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no Estatuto e no Regimento da Universidade, e sua configuração final está disposta na Figura 12.

Figura 12 - Estrutura de governança da UNLA



Fonte: UNILA, 2020, p.11

No final desta estrutura estão os departamentos, divisões e seções, encarregadas de fazer a gestão operacional e implementar as estratégias para realizar os objetivos. A gestão Tática é função das Coordenadorias, visto que os órgãos suplementares da Unila ainda não foram plenamente estruturados. Por fim, cabe a Reitoria, Pró reitorias, Institutos e Secretarias a alta administração da universidade.

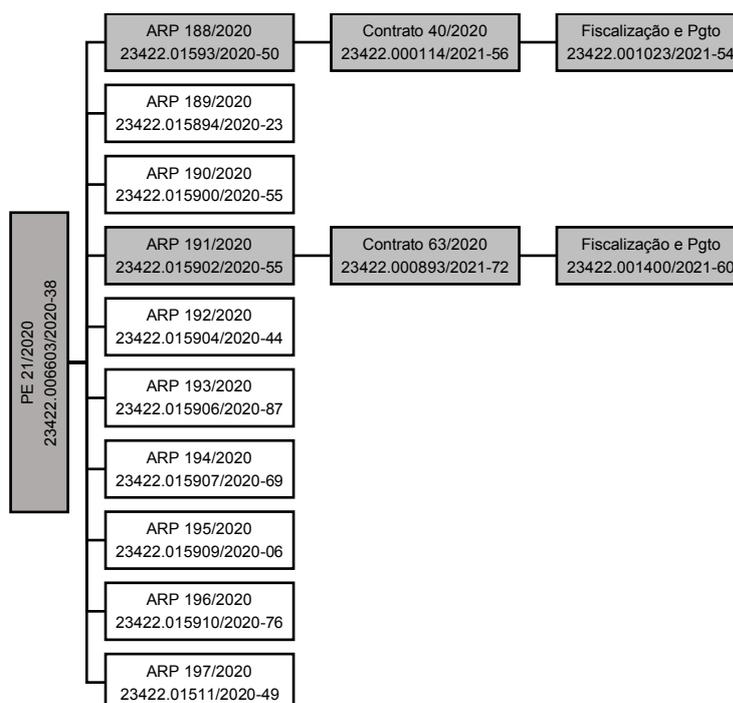
Considerando o objeto de estudo, as ações desta estrutura de governança buscam, de forma integrada, entregar o melhor valor para os cidadãos na forma de serviços públicos, por meio de uma cadeia de princípios que buscam melhorar o desempenho das compras, somando forças para o alcance dos objetivos institucionais elaborados no PDI.

4.3. O PROCESSO DE COMPRAS

A gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas e práticas organizacionais, de modo que ela se torna parte do próprio processo, integrando toda a estrutura. Buscando compreender esta articulação, o estudo de caso parte do mapeamento de um processo de compra instruído no âmbito da Universidade Federal da Integração Latino Americana (Unila) cujos dados da pesquisa são aqueles disponíveis para consulta pública no seu sítio eletrônico, portal público do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).

O PE/SRP n°.21/02, instruído no bojo do Processo administrativo 2342.0603/20.38 - e seu desdobramentos, foi eleito como fonte de dados para consulta pois foi considerado uma amostra representativa dos processos licitatórios de compra de bens e materiais para equipar os laboratórios da Unila, assim como perfaz um caso típico e rotineiro de compra com procedimentos operacionais já estabelecidos pela instituição e seu objeto consiste na compra de equipamentos para a melhoria dos laboratórios de ensino e pesquisa. De acordo com as rotinas de trabalho da instituição, este processo foi desmembrado após a licitação para melhorar a gestão das atas e contratos gerados, conforme se observa na Figura 13:.

Figura 13 - Objeto do estudo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste ponto, se faz necessário registrar que para fins deste estudo só foram objeto de análise os processos destacados na figura 13, vez que os demais não tiveram aquisição formalizada no período. Juntos, os processos que foram analisados somam 1.445 páginas.

Tendo como foco a gestão de riscos operacionais, o processo de compras foi mapeado para expor suas fases; as contribuições de cada ator para a gestão de riscos, como eles foram identificados, se receberam tratamento e como este conjunto de fatores contribuíram para a governança das compras. Importante registrar que o estudo não tem o escopo de se aprofundar na análise de fatores legais ou escolhas entre distintas modalidades de licitação, pois busca compreender quais controles e mecanismos de governança são utilizados nas compras.

Informações de servidores que trabalham na instrução destes processos indicam que a segregação facilita o trabalho e dá melhor transparência às aquisições, uma vez que é possível identificar com precisão quantas Atas de Registro de Preço (ARP) foram originadas do Pregão. Por sua vez, a ARP pode originar diversos contratos, e estes, diversos pagamentos.

Para melhor exemplificar esta segregação por processos, toma-se como exemplo a ARP 188/2020, que registrou um total de 3 (três) itens. Na ocasião da formalização do contrato o demandante solicitou somente parte do quantitativo licitado, ficando o saldo da ata disponível para a próxima rodada de formalização como consta na tabela 5.

Tabela 5 – Ata de Registro de Preços nº 188/2020

Item	Quantidade registrada	Contrato 40/2020	Saldo da Ata
01	02 unidades	01 unidade	01 unidade
02	02 unidades	01 unidade	01 unidade
20	05 unidades	00 (Zero)	05 unidades

Fonte: elaborado pelo autor.

Caso um recurso financeiro fosse disponibilizado em um curto espaço de tempo, seria possível que o processo da ARP tramitasse entre as unidades para autorizar e empenhar o recurso, o que não seria possível se o contrato fosse formalizado no mesmo processo. Esta rotina agiliza a tramitação, reduz riscos relativos a atrasos na tramitação, e torna o processo mais enxuto e objetivo.

Esclarecidos estes aspectos processuais, passamos a compreender a origem da aquisição por meio do mapeamento do processo, técnica que torna possível observar e avaliar riscos, planejar a implantação de controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar

sua eficácia. De acordo com a metodologia de pesquisa adotada, os processos foram mapeados com o auxílio da ferramenta bizagi⁸.

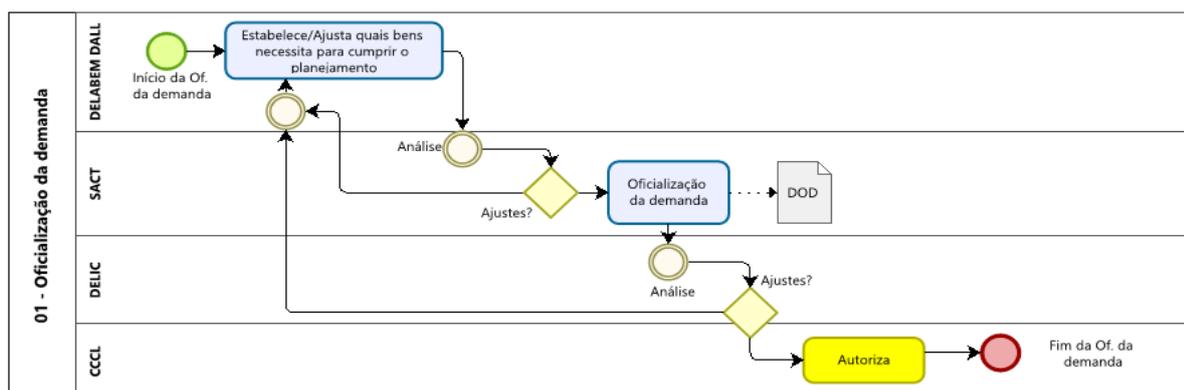
O mapeamento do processo permitiu observar detalhes de todo o ciclo da compra, identificar as atividades de gestão de ricos operacionais nele presentes, assim como discriminar as fases e atores do processo, conforme descrito nos tópicos que seguem.

4.3.1. Oficialização da demanda

A compra pública deve ser devidamente fundamentada e a necessidade comprovada para que o ato de autorização de despesa tenha respaldo e previsão orçamentária. Estas necessidades fundamentam as contratações que, por sua vez são submetidas às regras institucionais e procedimentos licitatórios previstos em Lei.

Adentrando ao mérito do objeto de estudo, o mapa abaixo demonstra como tem início o processo de aquisição, partindo da elaboração e oficialização da demanda.

Figura 14 - Mapa da oficialização da demanda



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: Elaborado pelo autor.

O fluxo mapeado na Figura 14 indica que o início do procedimento de compra ocorre por meio de um documento denominado oficialização de demanda, que deve justificar os motivos pelos quais os bens e serviços a serem adquiridos são indispensáveis para a unidade ou mesmo

⁸ Disponível para download em <https://www.bizagi.com/pt/plataforma/modeler>

para todo órgão, assim como os benefícios que daí surgirão. Esta etapa, portanto, faz parte da fase primária do certame como será exposto a seguir.

4.3.1.1.Documento de oficialização da demanda

Os primeiros registros do processo indicam como surgiu e se formalizou a demanda, materializada na forma do Documento de Oficialização de Demanda. Ele traz informações sobre o tipo de contratação, necessidade, alinhamento com o Planejamento Anual de Contratações (PAC) e com o Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), e consiste no principal documento desta etapa.

Considerando que no processo não foram inclusos documentos indicando como surgiu a demanda, foi necessário compreender o método utilizado para definição das necessidades, de tal modo que a Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico (SACT) foi consultada por e-mail. Sua resposta informou que estas definições ocorrem por meio de contribuição coletiva dos servidores da SACT, do Departamento de Laboratórios de Ensino (Delaben) e da Divisão de Apoio Logístico aos Laboratórios (DALL), por meio de uma planilha compartilhada no Google Drive. Desse modo, cada técnico pôde incluir o equipamento/material que entendesse necessário para o funcionamento dos laboratórios, inclusas as especificações técnicas e a pesquisa de mercado.

Tais contribuições são derivadas de um planejamento anterior, elencados no capítulo 15 do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2019-2023, especificamente no objetivo Específico 33, que visa consolidar e ampliar a infraestrutura física da Unila, e na diretriz estratégica 33.3 detalha o feito da seguinte maneira: “qualificar os ambientes e estruturas provisórias, para promover condições de desenvolvimento das atividades acadêmicas” (UNILA, 2019, p. 137);

Nada obstante, foi observado que o PDI trata deste objetivo como Infraestrutura física e traz como responsável a Secretaria de Implantação do Campus (SECIC), não citando a SACT em nenhum momento. Tal fato não impactou no planejamento desta aquisição, mas é um ponto a ser observado pela gestão da Unila na elaboração do próximo planejamento, pois a omissão desta informação pode levar a subdimensionamento de mão-de-obra para tal atividade dentro da SACT, vez que o processo de aquisição demanda muitas horas de trabalho por parte dos

servidores. Conforme defende Oliveira (2015) a falta de servidores pode gerar acúmulo de trabalho e aumentar os riscos relacionados à definição do objeto.

De toda maneira, a planilha onde se consolidaram as necessidades dos laboratórios foi finalizada com 20 (vinte) itens, dos quais destacam-se para fins deste estudo apenas os três que estão descritos na tabela 6.

Tabela 6 - Itens objeto do estudo

Item	Objeto	Valor un. estimado
01	Esclerômetro digital para medição estimada da resistência à compressão e avaliação da homogeneidade do concreto	R\$ 27.179,80
02	Localizador de barras aço e determinador do cobrimento de concreto sobre armaduras de concreto armado (Pacômetro)	R\$ 39.478,48
06	Esclerômetro de impacto para determinação in loco e de forma não destrutiva do valor aproximado da resistência à compressão e dureza superficial do concreto	R\$ 11.783,11

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir destas informações, a SACT checkou os documentos e oficializou a demanda para a Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações (CCCL).

4.3.1.2. Autorização prévia

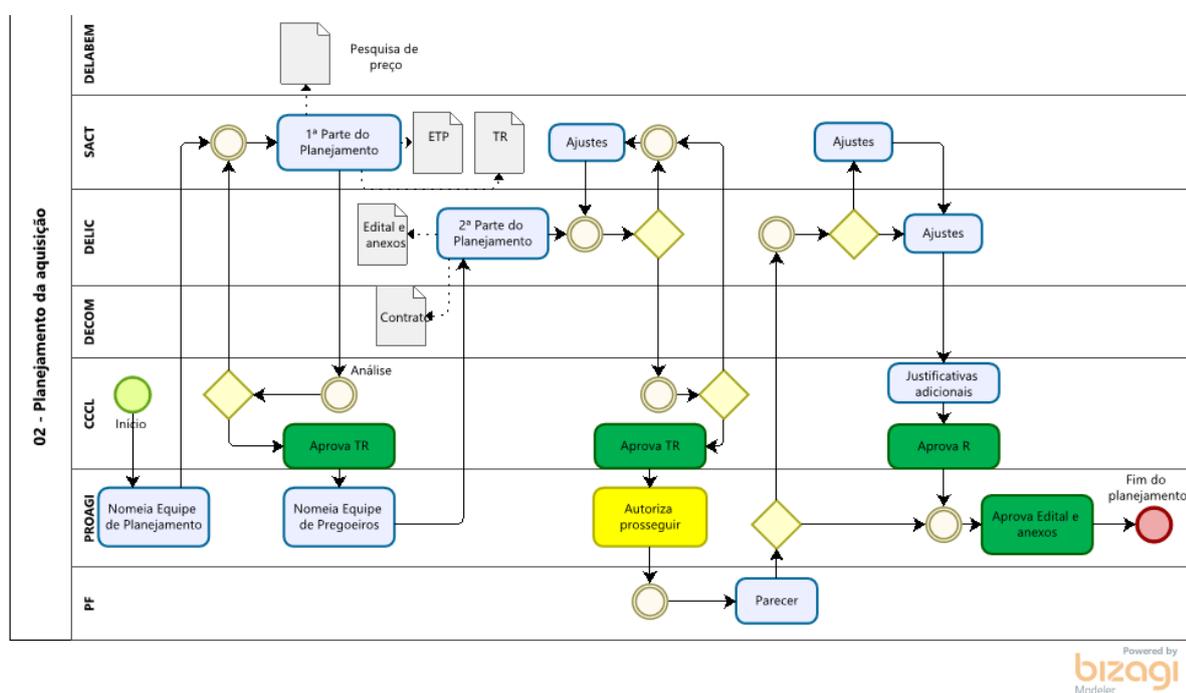
A demanda foi objeto de análise pela CCCL que autorizou e autuou o processo 23422.006603/2020-38, para o planejamento da aquisição. Esta autorização conta com uma lista de apontamentos que devem ser observados para a elaboração dos orçamentos e demais peças a compor a licitação, e elenca detalhes sobre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), buscando gerenciar os riscos. Outro ponto importante a destacar é o fornecimento de modelos e documentos auxiliares disponibilizados por meio de link para acesso ao final do despacho. Estes metadados possibilitam que o solicitante tenha acesso a documentos padronizados pelo setor de compras, facilitando a compreensão do processo e reduzindo a possibilidade de falhas na elaboração das peças processuais necessárias à licitação.

4.3.2. Planejamento da aquisição

Para fins deste estudo, o planejamento foi dividido em duas partes para melhor compreensão de suas nuances. Nesta primeira, o foco está no objeto – definição, qualidade, dados técnicos, quantidades, valores; no fornecimento – formas de entrega, prazo, local, condições de armazenamento; e na justificativa de sua necessidade para a instituição.

A segunda etapa do planejamento busca definir as regras para a escolha do fornecedor a partir dos dispositivos legais vigentes. A Figura 15 traz detalhes da tramitação processual, indicando por meio de figuras os pontos de inspeção e decisão.

Figura 15 - Mapa do planejamento da aquisição



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na fase de planejamento, considerando a análise dos cenários e demais aspectos técnicos, financeiros e operacionais que são objeto de análise pela equipe, surgem as dificuldades a serem enfrentadas durante a execução, tratando-se da fase mais importante, e da qual as outras fases dependem, como será exposto nos próximos tópicos.

4.3.2.1. Definição do objeto

A partir da autorização, o processo foi remetido para a Pró-reitoria de Administração, Gestão e Infraestrutura (PROAGI), que nomeou uma equipe que teve o encargo de planejar a aquisição. Segundo dados levantados por e-mail, a nomeação de pelo menos um servidor da SACT nesta equipe é necessário em razão da necessidade de liberação a sistemas informatizados, a exemplo da ETP Digital. Os demais componentes da equipe o acompanham solidariamente nesta tarefa de planejamento e esclarecem eventuais dúvidas em relação ao objeto a ser licitado, assim como levantam os primeiros dados relativos aos riscos desta fase.

4.3.2.1.1. Pesquisa de preços

Os dados foram elaborados pelo Delaben por meio de consulta eletrônica em sites e por e-mail, tomando por base a Instrução Normativa nº. 5/2014. Nos orçamentos juntados no processo, os fornecedores informam além dos valores, o prazo de entrega, condições de frete, exigências relacionadas à discriminação do produto e condições de recebimento. Foi possível observar que, no geral, os fornecedores propõem utilizar a transportadora de preferência do cliente, informando que o risco é de quem compra, mas que contratam seguro frete para mitigar eventual sinistro; solicitam atenção à voltagem do equipamento; não cobrem a “calibração” do produto e pedem para conferir o pacote na entrega, para evitar problemas com avarias ou falta de volumes.

A pesquisa foi consolidada em uma planilha de preços compartilhada, onde constam observações quanto às nuances da pesquisa, indicando que houve a preocupação com riscos relativos à quantidade de empresas consultadas (dificuldades em receber respostas de fornecedores) assim como da elaboração do cálculo e valor de frete.

4.3.2.1.2. Estudo Técnico Preliminar

O documento que segue no fluxo da instrução processual é o ETP elaborado pela SACT tomando por base os modelos e normativas do Ministério do Planejamento. Este documento busca assegurar a viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida e traz o estudo de

gerenciamento de riscos, materializado no mapa de riscos. De acordo com as boas práticas da governança, as contratações devem estar alinhadas com o planejamento, e diante desta necessidade a equipe de planejamento fica encarregada de demonstrar como e porque a contratação se alinha com o planejamento, identificando sua adequação ao plano anual de contratações da instituição.

O ETP é o primeiro documento da etapa do planejamento e tem pontos importantes que foram considerados na elaboração, a saber: 1. informações básicas; 2. descrição da necessidade; 3. área requisitante; 4. descrição dos requisitos da contratação; 5. levantamento de mercado; 6. descrição da solução como um todo; 7. estimativa das quantidades a serem contratadas; 8. estimativa do valor da contratação; 9. justificativa para o parcelamento ou não da solução; 10. contratações correlatas e/ou interdependentes; 11. alinhamento entre a contratação e o planejamento; 12. resultados pretendidos; 13. providências a serem adotadas; 14. possíveis impactos ambientais; 15. gerenciamento de riscos; 16. declaração de viabilidade.

Após a análise destes tópicos, a equipe de planejamento redigiu o ETP alinhado ao planejamento estratégico do órgão que elencou, por meio de referências ao PDI da Unila, os objetivos que se pretendem atingir com a contratação, denotando o alinhamento da instituição às boas práticas de governança estabelecidas pelo TCU. Terra (2018) defende que as compras públicas possuem um viés estratégico e se apresenta como pressuposto importante para o êxito de qualquer gestão. Desta maneira, o planejamento das aquisições aliado ao planejamento estratégico da instituição resulta em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos.

A partir dessa relevância dada ao processo de planejamento, a gestão de riscos pode ser levada a cabo de maneira mais adequada, haja vista, por exemplo, que houve a definição precisa do objeto e da sua real necessidade. Isso permitiu entender qual o impacto do não atendimento da requisição advindo da não conclusão do processo de compra e pode ser observada no item 15 do ETP, onde são mapeados e descritos os riscos da contratação.

No mapa foram identificados 03 (três) riscos, sendo estes relativos à disponibilidade orçamentária, a insuficiência/deficiência de especificações técnicas e atrasos ou suspensão da Licitação, conforme consta na Tabela 7:

Tabela 7 - Riscos da contratação

R i s c o 0 1	Risco:	Não haver disponibilidade orçamentária		
	Probabilidade:	Média		
	Impacto	Alto		
	Dano	Ausência de equipamentos para propiciar o pleno funcionamento dos laboratórios de ensino e pesquisa.		
	ID	Ação Preventiva	responsável	
	1	Utilizar Parte dos recursos orçamentários previstos no Plano de Ação Anual da SACT para viabilizar a aquisição	Equipe de planejamento da contratação	
	ID	Ação de Contingência	responsável	
	1	Negociar junto à Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças e Gabinete da Reitoria a alocação de recursos adicionais para viabilizar a aquisição	SACT	
	R i s c o 0 2	Risco:	Especificações técnicas insuficientes ou inadequadas	
		Probabilidade:	Baixa	
Impacto		Alto		
Dano		Não aquisição dos equipamentos e/ou aquisição de equipamentos que não atendam às necessidades		
ID		Ação Preventiva	responsável	
1		Elaborar a especificação técnica consultando soluções similares em outros órgãos	Equipe de planejamento da contratação	
2		Revisar o descritivo técnico antes da elaboração do termo de referência	Equipe de planejamento da contratação	
ID		Ação de Contingência	responsável	
1		Estudar o grau de insuficiência das especificações e efetuar o cancelamento de itens antes da realização da licitação	SACT	
2		Caso não seja possível o item acima, refletir sobre a vantagem de não adquirir o material e proceder a abertura de novo processo licitatório	SACT	
R i s c o 0 3	Risco:	Atraso ou suspensão do processo em face de impugnações		
	Probabilidade:	Média		
	Impacto	Alto		
	Dano	Atraso na aquisição e consequentemente indisponibilidade dos materiais para a comunidade acadêmica		
	ID	Ação Preventiva	responsável	
	1	Elaborar a especificação técnica consultando soluções similares em outros órgãos	Equipe de planejamento da contratação	
	2	Acatar as recomendações da Procuradoria Federal junto à Unila	SACT	
	ID	Ação de Contingência	responsável	
	1	Verificar o teor dos pedidos de impugnação e recursos do processo licitatório	Equipe de planejamento da contratação	
	2	Mitigar e eliminar as causas que obstruem o processo licitatório e, se for o caso, cancelar o item da licitação	SACT	

Fonte: ETP do PE 21/2020, processo 23422.006603/2020-38

No corpo do documento ainda é possível observar uma preocupação especial aos requisitos da contratação, especificação do objeto, prazos e formas de entrega e pagamento, muito embora estes aspectos não estejam elencados na seção do documento denominada “gerenciamento de riscos”, tornando possível afirmar que o ETP caracterizou a necessidade a partir da descrição e análise de requisitos, alternativas, escolhas, riscos, resultados pretendidos e outras características consideradas importantes e conhecidas naquele momento.

É importante registrar que muitos dos quesitos do ETP, fazem parte do Termo de Referência (TR), que é o próximo documento juntado ao processo. Dos 13 itens que compõe o ETP, 06 se repetem no TR. Segundo Oliveira (2015), as falhas na elaboração do TR representam um dos problemas mais comuns relacionados ao sucesso dos processos e compras, e por isso ocorre esta análise repetitiva dos quesitos obrigatórios, visando mitigar a possibilidade de erros no planejamento da compra.

4.3.2.1.3. Termo de Referência

O TR está previsto no art. 3º, inciso I da Lei nº 10.520/02, que institui o Pregão e foi regulamentado em 2019 por meio do Decreto nº 10.024/2019 e está presente na nova Lei de licitações, de nº 14.133/2021.

O documento da Unila foi elaborado a partir dos modelos sugeridos pela CCCL no despacho de autorização prévia e como já pontuado acima, ele tem base nos estudos técnicos preliminares e contém uma série de pressupostos que cabe no ETP evidenciar, a exemplo do problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, por isso a integração dos dois documentos é de extrema importância. Um ponto importante observado, e não previsto no ETP, está relacionado às sanções aplicáveis, para o caso de problemas na fase de licitação ou de execução contratual.

Finalizados estes documentos, consta no processo um despacho com observações adicionais sobre os itens não previstos inicialmente, denotando que houve nova checagem de conformidade dos documentos visando mitigar erros.

4.3.2.1.4. Aprovação do ETP e TR

O processo foi tramitado para a CCCL, que ao receber, juntou um *Checklist* para verificar requisitos da instrução processual, e assim mitigou riscos quanto a erros ou omissões, evitando retrabalhos futuros. Esta análise conclui pela aprovação do ETP, bem como do TR e autoriza a divulgação da Intenção de Registro de Preços.

4.3.2.2. Regras para escolha do fornecedor

Segundo consulta aos registros históricos de processos sancionatórios da Unila, a fase licitatória (ou execução do certame) é o momento em que mais se consolidam os riscos, e a fixação de regras para escolha do fornecedor perfaz um ponto importante para análise e prevenção aos problemas. Importante registrar que o procedimento sancionatório é deveras burocrático e moroso, e o grande número de processos autuados anualmente na Unila gera uma excessiva carga de trabalho à instituição. Maiores detalhes acerca destas sanções são descritos no gráfico 3 da seção 4.3.3.3.

Buscando evitar os problemas que levam a aplicação de sanções às empresas, foram incluídas exigências para que, a partir da escolha de um fornecedor devidamente capacitado – técnica e financeiramente, os riscos de inexecução do objeto sejam mitigados.

4.3.2.2.1. Intenção de Registro de Preços

A Intenção de Registro de Preços (IRP) consiste em um procedimento eletrônico que divulga o TR no Comprasnet em busca de instituições que tenham interesse no objeto a ser licitado para compartilhar o procedimento de compras. Caso alguma instituição tenha a necessidade de comprar o mesmo objeto, o procedimento pode ser compartilhado o aumento das quantidades pode reduzir o valor do produto, em virtude do ganho de escala provocado pelo aumento no volume de aquisições. Todavia, a IRP não teve manifestação de órgãos interessados e o certame seguiu restrito à Unila.

4.3.2.2.2. *Edital*

O Edital, elaborado pelo Departamento de Licitações (Delic), traz nas primeiras páginas uma série de informações e requisitos da contratação resumidas em um quadro, que quando publicado, podem ser facilmente acessados e compreendidos pelos interessados no certame, mitigando interpretações equivocadas que possam comprometer ou atrasar a execução da compra.

O Edital juntado é aquele sugerido pela CCCL em sua autorização prévia e consiste em uma adaptação do modelo disponibilizado pela Advocacia Geral da União (AGU), que, além da função de assessoramento ao Executivo Federal, também disponibiliza modelos que devem ser utilizados e orientam a manter a regularidade dos textos finais.

A análise observou que o documento contém anotações e grifos inseridos pela Delic de modo a deixar explícito o que foi modificado no momento da edição. Neles, é nítida a preocupação com as condições econômicas dos participantes, assim como da comprovação de sua regularidade, pois estes são motivos frequentes de desclassificação de licitantes. Quando estes fatores não são identificados de forma prévia, causam graves prejuízos à execução, como abordado de forma pormenorizada adiante, no tópico correspondente à execução contratual. Há de ser observado que os documentos do certame são alvo de exame de legalidade pela Procuradoria Federal junto à Unila, assim como por auditoria interna ou externa, e estes grifos podem mitigar os riscos de erros na interpretação dos ajustes, pois fica registrado o motivo pelo qual se editou a minuta ou se inseriu uma determinada informação, visto o caráter predominantemente legal desta peça processual.

Outras alterações ainda compreendem instruções sobre como a Unila trata os procedimentos correlatos à seção de lances do Pregão, assim como delimita a forma e o conteúdo da proposta, que deve conter uma descrição detalhada do objeto e não identificar o licitante, para fins de *compliance*, além de pontos de mitigação de riscos oriundos da execução eletrônica do Pregão e são atributos empregados para assegurar as melhores condições para a legalidade e legitimidade dos atos do Pregoeiro sem prejudicar o andamento do certame, buscando dar celeridade às ações da equipe responsável pela licitação.

O Edital, por se tratar de um documento que disciplina o certame e propõe a formalização da compra, traz como anexos:

- Termo de Referência – elaborado pela SACT a partir do modelo AGU

- Modelo de proposta de preços – modelo pré-definido pela AGU.
- Minuta de carta de empenho – modelo pré-definido pela AGU e utilizado em aquisições de pequeno vulto com prazo de entrega menor de 30 dias. Este procedimento é simplificado e economiza tempo e recursos humanos da instituição.
- Minuta de contrato – Utilizado quando não é possível comprar por carta-empenho. O modelo é pré-definido pela AGU, com pequenos ajustes propostos pelo Departamento de Contratos (Decon).
- Minuta da APR – Modelo pré-definido pela AGU.
- Norma Operacional DIRAD – Considerado ser um exemplo de boas práticas da administração, o documento é utilizado para balizar, quando necessário, os procedimentos de aplicação de penalidades e aplicação de sanções contratuais.

Ao finalizar a elaboração e ajuste das peças processuais, a Delic confere toda a documentação utilizando um *checklist*, mais uma vez mitigando problemas oriundos da omissão ou falta de documentos na instrução processual. No caso em estudo, este procedimento observou a falta do ETP no formato digital, documento necessário conforme previsão legal.

O ETP Digital tem o conteúdo análogo àquele ETP anteriormente abordado, e diferente apenas em seu ambiente que é digital, pois é parte de um sistema em implantação pelo Governo Federal, o Comprasnet 4.0 - uma alusão à Indústria 4.0. Segundo o portal de compras do Governo Federal ⁹, o sistema deverá ser único e integrado, permitindo a operacionalização e controle de diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública, ampliando a disseminação de boas práticas no setor público.

4.3.2.2.3.Revisão - ETP Digital e TR

Para sanear o apontamento, a SACT juntou o ETP Digital e aproveitou para atualizar o TR. Segundo o despacho 209/2020/SACT, as alterações foram necessárias para ajustar os documentos à legislação, segundo os mais recentes entendimentos da Procuradoria Federal

⁹ <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/comprasnet-siasg>

junto à Unila, registrados em análises elaboradas em outros processos de compras similares. Esta postura demonstra que a SACT trabalha com ferramentas de análise e mitigação de risco em forma de PDCA, considerando as aquisições como um processo que é padronizado e replicado, e assim podem receber melhorias, observados os erros e acertos.

Retornando o processo ao Delic, este redigiu o despacho 1913/2020/Delic e seu conteúdo retrata uma análise para a “finalização da instrução prévia”. O documento faz um resumo de todo o processo e indica quais etapas já estão completas, elaborando breve relato de cada uma delas. Cita ainda a ordem e a numeração dos documentos dentro do processo, assim como os encaminha para aprovação do TR e da ETP, vez que este último foi ajustado após a primeira aprovação.

Esta etapa remete a mais uma análise da instrução processual e compreende nova rodada de gestão de riscos elaborada pelo departamento.

4.3.2.2.4. Autorização prévia

O processo então foi encaminhado para a CCCL, que efetuou nova análise dos documentos (TR e ETP) e os aprovou, assim como encaminhou ao Pró-reitor da PROAGI para que tomasse conhecimento das medidas estratégicas adotadas. Esta tramitação demonstra um mecanismo de governança, pois é neste momento que a autoridade máxima da área de compras toma ciência das ações efetuadas em relação ao planejamento proposto no PDI. Ciente destes encaminhamentos, a autoridade tem a discricionariedade de solicitar ajustes, indeferir ou aprovar. No caso em estudo, os caminhos adotados foram validados e aprovados, sendo que a autoridade encaminhou o processo para análise da legalidade por parte da Procuradoria Federal.

4.3.2.2.5. Análise de legalidade

A análise da regularidade jurídica é realizada pela Procuradoria Federal, que atua junto à Unila, e se restringe aos aspectos legais. O procedimento é considerado consultivo, pois os apontamentos efetuados não têm o condão de impor ao gestor que acate estas orientações, e neste caso passa a assumir inteiramente a responsabilidade por sua conduta, mas também pode

ser considerada como uma ferramenta de mitigação de riscos.

Foi possível observar que no bojo da análise jurídica, são elencados todos os documentos até agora juntados no processo e são abordados os pontos necessários para que a documentação licitatória esteja completa e devidamente autorizada, nos termos da legislação. Considerando que não é objetivo deste estudo adentrar ao mérito dos procedimentos legais, e que na sua conclusão o procedimento manifestou seus apontamentos quanto a necessidade de ajustes, mas sanados, haveria sua aprovação às minutas apresentadas e seus anexos. Esta etapa muito se assemelha a um *checklist* de legalidade, mas elaborado de forma descritiva e minuciosa pela autoridade que o redigiu.

4.3.2.2.6.Revisão

Os apontamentos elaborados pela Procuradoria Federal foram então objeto de revisão por parte dos responsáveis pela instrução processual. Basicamente os ajustes em relação a minuta do edital foram sanados pela Delic com o ajuste da redação de algumas cláusulas, que tiveram também reflexo na minuta do contrato.

Outro ponto que necessitou esclarecimento esteve relacionado às autorizações do Ministério da Educação. Estes aspectos foram sanados pela CCCL em seu despacho 273/2020/CCCL, onde esclarece que por ser uma licitação na modalidade Registro de Preços para futura contratação, o Reitor é a autoridade competente para autorizar a presente celebração, o que se dará quando da formalização do contrato.

Foram ainda elencados outros esclarecimentos acerca da inclusão da compra no planejamento institucional e da sua essencialidade quanto à satisfação do interesse público, mas concluindo que todas estas informações já constavam no processo, citando o TR e o ETP. Ao final da revisão foram encaminhados para a Autoridade máxima da área, para aprovação. A completude de informações no despacho denota grande conhecimento do gestor acerca dos atos processuais, e consiste em documento que demonstra a governança do processo, pois existe aqui evidências de liderança, comando e controle.

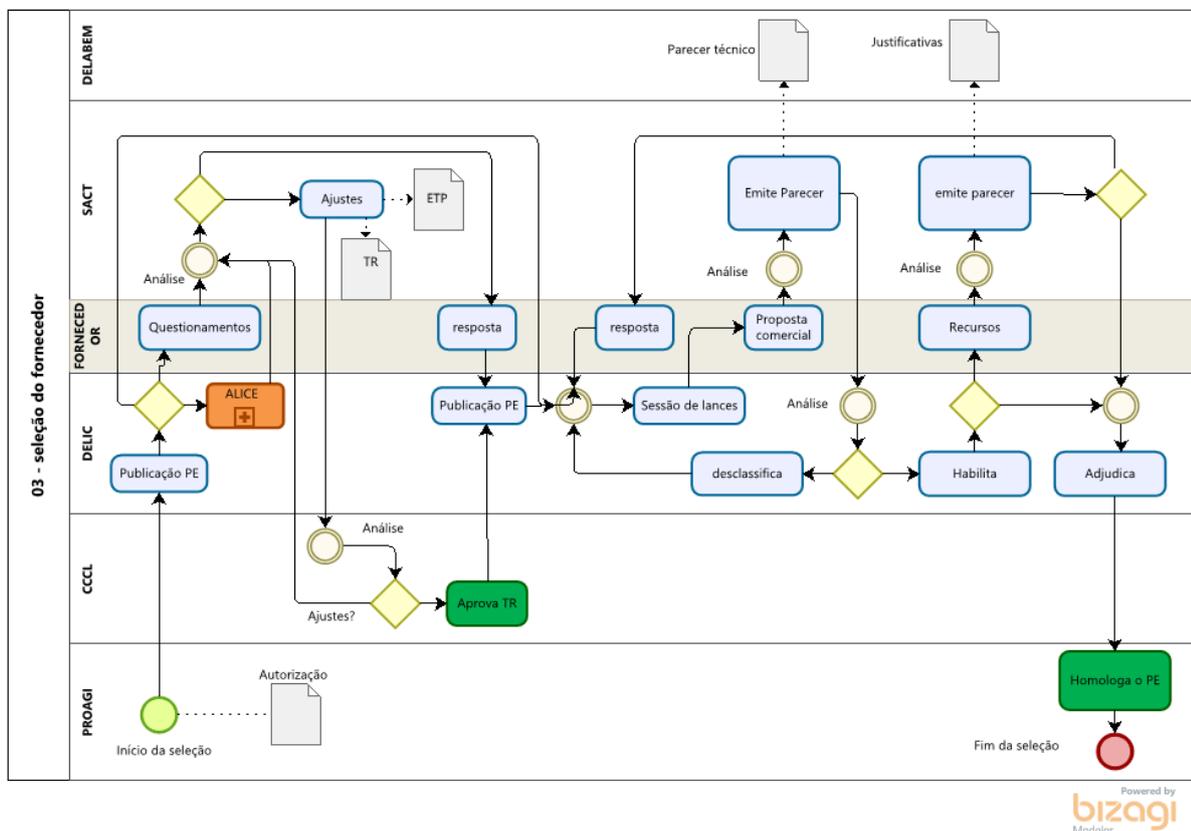
4.3.2.2.7. Aprovação

Após tomar conhecimento dos ajustes, o Pró-reitor da PROAGI aprovou os documentos que compõem o procedimento licitatório e assinou digitalmente as minutas cadastradas pelo Delic. Existe ainda um despacho formal onde consta tal aprovação, que será abordada no próximo tópico.

4.3.3. Seleção do fornecedor (fase externa)

O processo licitatório do Pregão eletrônico inicia-se com seu planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento correspondente. O mapa desta fase é objeto da Figura 16.

Figura 16- Mapa da seleção do fornecedor



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os próximos tópicos abordam especificamente a fase externa ou executória, momento no qual ocorre a divulgação pública da licitação, sucedida pelas demais subfases que seguem, nas quais são abordados os aspectos operacionais relevantes encontrados em cada uma delas.

4.3.3.1. Autorização

A autorização para publicação do processo licitatório ocorre também por meio de autorização para a publicação da fase externa do certame.

Esta etapa consiste em mecanismo de governança do processo, pois é o momento que a autoridade assume a responsabilidade pela continuidade do processo, perfazendo assim mais um instrumento de liderança, comando e controle. Caso houvesse alguma dúvida acerca dos procedimentos ou da necessidade do objeto, neste momento a autoridade deveria se manifestar. No caso em estudo não houve manifestação contrária, e assim se conclui que os procedimentos até então elaborados estão alinhados às regras legais e rotinas de controle da instituição.

4.3.3.2. Publicação

O Pregão foi publicado no dia 02/09/2020, e a disponibilização dos documentos no portal Comprasnet ocorreu a partir de 03/09/2020. A data para abertura da licitação foi o dia 16/09/2020. Neste período, os licitantes souberam quais bens a Unila necessitava e qual o valor estabelecido como referência e a partir disso, verificaram seu interesse no certame e formularam propostas para participar da fase de lances.

4.3.3.2.1. Impugnação e esclarecimentos

Ocasionalmente, algumas questões causam dúvidas aos licitantes, e para mitigar problemas no momento da execução existe a possibilidade de encaminhar dúvidas. No presente estudo foram observadas dúvidas quanto ao prazo de entrega de 60 dias para o item 5.1 do anexo 1, que segundo entendimento do licitante é muito curto, sendo necessário dilatar para

150 dias por tratar-se de itens com fabricação muito específica que demandam produção por encomenda. O questionamento foi alvo de análise por parte da SACT e resultou em ajustes do TR, pois considerou pertinente conceder maior prazo para a entrega de bens de origem importada.

4.3.3.2.2. Auditoria ALICE

Na data de 14/09/2020, o Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), selecionou automaticamente o certame para análise em razão da materialidade, considerando o valor estimado de R\$ 776.083,88 (setecentos e setenta e seis mil oitenta e três reais e oitenta e oito centavos). Consta no processo correspondência da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná, onde informa que tomou conhecimento da publicação do referido Edital por meio de alerta do Sistema Alice, uma ferramenta que utiliza tecnologias baseadas na Inteligência Artificial e avalia de forma automática editais de licitação em busca de irregularidades, fraudes, desvios e desperdício de recursos públicos.

A equipe de auditoria observou possível falha na estimativa de preços do Edital de Licitação nº 31/2020, informando que estes pontos podem trazer prejuízos na aquisição do objeto licitado, em razão de possível sobre-preço decorrente da metodologia de cálculo adotada.

Em resposta, os apontamentos foram repassados à SACT que justificou os procedimentos adotados para a coleta de preços. Segundo as informações contidas na sua justificativa, a pesquisa de preços foi elaborada de acordo com os parâmetros legais, seja pelo modo que fez sua prospecção de cotações – utilizando o painel de preços do Comprasnet e pesquisa de mercado com fornecedores, quanto pela metodologia de cálculo – utilizando a média de valores.

Houve ainda questionamento da CGU em relação a qual autoridade deve justificar a metodologia de cálculo, sendo a SACT cautelosa na resposta. Ao Ser encaminhado à CCCL, houve posicionamento de que tal justificativa é de responsabilidade da área demandante, no caso a SACT.

O reflexo de todas estas justificativas foi convertido em uma nova versão do TR, que abarcou tanto o ajuste de prazos para entrega, quanto o ajuste dos valores oriundos de erro de cálculo, resultando em diferença de R\$ 0,15 (quinze centavos de reais). Embora este ajuste tenha pouca relevância financeira, demonstra que existe uma preocupação constante com a

reavaliação dos documentos buscando a melhoria contínua, típico do ciclo PDCA.

O documento TR foi novamente aprovado pela autoridade competente da CCCL, e o Pregão foi remarcado para 19/10/2020.

4.3.3.3. Apresentação das propostas

Após a divulgação do edital no endereço eletrônico, os licitantes encaminham a proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço e, se for o caso, o respectivo anexo.

- Item 1 - Foram apresentadas 2 propostas com valores idênticos ao que foi estimado pela Administração, R\$ 27.179,80.
- Item 2 - Foram apresentadas 3 propostas com valores entre R\$ 39.478,00 (valor estimado pela Unila) e R\$ 100.000,00.
- Item 6 – Foram apresentadas 4 propostas com valores idênticos ao que foi estimado pela Administração, R\$ 11.783,00.

Estas propostas consistem no valor inicial a ser vencido da fase de lances, objeto do próximo tópico.

4.3.3.4. Seção de lances

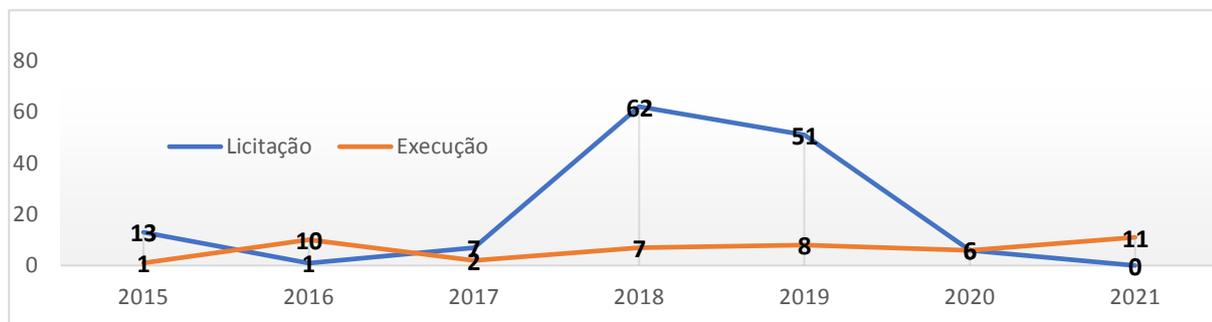
Este é o momento no qual todos os interessados em vender competiram, na forma de um leilão reverso, com lances sempre de valores menores que de seu concorrente. Ao chegar em um valor que considerou ser o mais vantajoso para a Administração, o pregoeiro encerrou a fase de lances e convocou o fornecedor que forneceu o menor preço para encaminhar novamente sua proposta ajustada ao valor ofertado, para validação no prazo editalício de 04 (quatro) horas. Ao receber a proposta, o pregoeiro suspende a sessão para que a equipe técnica possa validar seu conteúdo. Caso a decisão seja aceitar a proposta, o objeto é homologado e se encerra a disputa

Tal procedimento está previsto na legislação, mas consiste em mecanismo de gestão de riscos, pois evita que o fornecedor alegue posteriormente erros na elaboração de valores, ou mesmo para a administração no sentido de confirmar a descrição detalhada do objeto e sua

aderência às especificações do edital.

Todavia, dados históricos obtidos a partir do estudo de processos de sanções contratuais autuados pela Unila indicam que esta fase perfaz o ponto de maior vulnerabilidade dos processos licitatórios na instituição, como revela o Gráfico 3:

Gráfico 3 – Sanções contratuais



Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando apenas os problemas ocorridos nas licitações de materiais e equipamentos, os números do gráfico 3 indicam que a maior parte dos procedimentos sancionatórios teve origem na fase licitatória tendo como objeto a não apresentação da proposta pelo fornecedor. Nos anos de 2018 e 2019 os números tiveram um aumento expressivo, retornando à estabilidade nos anos posteriores, lembrando que para 2021 os dados foram atualizados até o mês 08 e que estes dois últimos anos foram acometidos pela pandemia da Covid-19.

Em análise às atas dos pregões que originaram as sanções, foi possível observar um intervalo de tempo considerável entre a convocação do Pregoeiro e a efetiva validação das propostas pela área demandante. O mesmo ocorreu com o objeto de estudo e está detalhado no próximo tópico. Observe que enquanto a Unila valida a proposta – demorando vários dias, os demais competidores do certame estão legalmente obrigados a aguardar a decisão. Caso seja desclassificado, a Unila convoca o próximo colocado e se repete a rotina de validação da proposta resultando em uma “fila” de fornecedores aguardando sua vez para entregar a proposta atualizada. Se não estiver atento ao sistema Comprasnet, ele é desclassificado e poderá ser sancionado pela Unila.

Ocorre que em alguns certames são chamadas as propostas classificadas em posições de número 10, 12, 15, e nestas hipóteses este prazo é sucessivamente replicado e pode ensejar um enorme risco, tanto para a Unila – que terá um prazo dilatado para finalizar sua compra, com

um custo maior, quanto para os fornecedores – que ficam reféns do sistema e devem engrossar seus custos com fileiras de colaboradores atentos aos pregões que duram meses, sob pena de serem multados ou até impedidos de licitar.

Informações prestadas pelo Pregoeiro indicam que a legislação não prevê meios para mitigar este risco, e como agente público incumbido naquele momento da tarefa de selecionar o melhor fornecedor por critérios objetivos estabelecidos no edital, não lhe resta margem de discricionariedade para modificar este cenário. Ainda sinalizou informando que o pregoeiro não faz gestão de riscos, pois tal incumbência é da área demandante da compra – responsável pela elaboração do ETP e do TR. Todavia, na análise abaixo elaborada acerca da validação das propostas dos itens objeto de estudo, pode se concluir existe sim uma prevenção aos riscos de uma compra inadequada, mas pode resultar em aumento do valor da compra pretendida.

4.3.3.5. Análise das propostas

Nesta fase as propostas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital são desclassificadas. A desclassificação de proposta deve ser sempre fundamentada e registrada no sistema, com acompanhamento em tempo real por todos os participantes. O fornecedor que teve sua proposta excluída para um determinado item, estará definitivamente fora das fases seguintes do Pregão, para esse item.

No processo há uma planilha de controle elaborada por um grupo de profissionais de diferentes áreas técnicas, na qual se observam propostas recusadas. O procedimento que será abaixo relatado demonstra que há interação, comunicação e consulta entre o pregoeiro e a área técnica demandante, de modo que os possíveis riscos de uma proposta que não condiz com o produto que se pretende adquirir, sejam mitigadas ao máximo. Perfaz uma sistemática de gestão baseada na governança da compra, de modo que a qualidade do produto é foco da análise, e não o valor final, muito embora este seja o marco inicial do procedimento.

Item 1 - O melhor lance foi de R\$ 24.400,00, sendo a empresa convocada para encaminhar a proposta ajustada em 19/10/20, mas após 11 dias, a empresa foi desclassificada, pois o produto ofertado não cumpriu com os requisitos técnicos previstos no edital. O fornecedor entrou com recurso, alegando que seu equipamento cumpre com as especificações. As tratativas foram elaboradas diretamente com a área técnica da SACT, que por fim elaborou manifestação

detalhada do motivo da desclassificação e finaliza informando que a análise técnica não cometeu equívoco, e sim está muito atenta às questões do TR, visando adquirir itens de extrema necessidade para os laboratórios de ensino e pesquisa da Unila, com atendimento às suas necessidades, o que é totalmente desejável e coerente com as legislações vigentes.

Ainda em relação ao item 1, a SACT destaca que buscar a economicidade e a melhor vantagem para a Administração é seu maior dever, e para que isso seja possível ele deve ser totalmente aderente ao TR, de maneira que possa viabilizar a aquisição de equipamento compatível às demandas. Houve então a convocação do segundo colocado no dia 30/10/20, ao valor de R\$ 25.000,00 que na mesma data encaminhou sua proposta e 6 dias depois foi declarado vencedor do item.

Item 2 - O melhor lance foi de R\$ 34.300,00, sendo a empresa convocada para encaminhar a proposta ajustada em 19/10/20, mas após 16 dias, a empresa foi desclassificada pois segundo registros o produto ofertado não cumpre com os requisitos técnicos previstos no edital. Como o fornecedor não entrou com recurso a esta decisão, o segundo colocado foi convocado no dia 05/11/20, ao valor de R\$ 34.700,00, e na mesma data encaminhou sua proposta e 1 dia depois foi declarado vencedor do item.

Item 6 - O melhor lance foi de R\$ 5.780,00, sendo a empresa convocada para encaminhar a proposta ajustada em 19/10/20. Após 11 dias, a proposta foi declarada vencedora do item.

Em relação ao procedimento operacional em si, não obstante ao prazo de resposta, é possível observar interação das partes envolvidas a partir da troca de informações por e-mail e perfaz instrumentos de comunicação e consulta sobre determinado aspecto do objeto licitado. Esta interação resulta em atividade de comando e controle, vez que o pregoeiro comanda a SACT a validar a proposta, controlando os prazos junto ao Comprasnet. Esta rotina denota governança do procedimento e dá credibilidade às ações registradas no processo.

Em relação aos riscos, considerando que este ponto do processo é permeado por fatores de ordem externa, a experiência e a avaliação criteriosa dos atores envolvidos na validação da proposta se tornam importante barreira. A oferta de um item com o menor valor nem sempre se coaduna com a ideia de melhor proposta, pois o item ofertado pode ter uma qualidade inferior e assim não atender às necessidades da aquisição pretendida. Tal pensamento pode ser melhor compreendido lembrando os conceitos de sustentabilidade, cuja durabilidade e critérios ambientais - como economia de energia, devem ser considerados no momento da compra.

4.3.3.6.Habilitação

A habilitação consiste em aferir se as empresas declaradas vencedoras dos itens detêm as condições legais previstas e exigidas no Edital. É o momento que se conferem as certidões fiscais, situação econômica e análise dos requisitos da Pessoa Jurídica (caso tenha algum benefício em função de ser Micro ou Pequena empresa).

Considerando que uma mesma empresa venceu diversos itens, houve o agrupamento das propostas para fins de habilitação e posterior assinatura de ata, procedimento que facilita o trabalho e economiza tempo, pois reduz a quantidade de papéis a serem objeto de análise.

Considerando que este procedimento demanda diversas consultas aos canais de verificação do Governo Federal (SICAF, CGU, TCU,), além de outros procedimentos legais necessários, consta no processo um *Checklist* de verificação para orientar o pregoeiro e mitigar o risco de que algum dos procedimentos seja esquecido. Além desta verificação, consta uma planilha de acompanhamento onde é possível observar com clareza qual o vencedor de cada item, o modelo e marca do produto ofertado, qual o valor estimado e o melhor lance. Ao final, a planilha traz um cálculo da vantagem econômica obtida no certame, que no caso em estudo atinge o percentual de 16,99%.

4.3.3.7.Adjudicação

Para finalizar sua atuação no certame, o pregoeiro adjudica como licitante vencedor aquele que ofertou o menor preço e atendeu as exigências constantes do edital, relata as principais intercorrências, a vantagem econômica, os itens desertos e cancelados e dá sua posição quanto ao desfecho do recurso apresentado em relação ao item 01 (abordado no tópico 4.3.3.4).

Tal postura demonstra que o pregoeiro utiliza de um sistema independente de informações para lhe auxiliar na condução do Pregão do Comprasnet. Este sistema conta com *checklists*, planilhas de apoio e anotações, que em conjunto com os relatórios do Comprasnet completam seus mecanismos de governança, que ficam expostos no processo na forma do despacho que encaminha para o superior, o Coordenador da CCCL, que verifica a conformidade dos atos em uma assertiva cadeia de liderança, comando e controle. Estes procedimentos mitigam erros,

evitam conluios e denotam uma linha de defesa que tem o papel de *compliance*¹⁰.

4.3.3.8. Homologação

A homologação da licitação é de responsabilidade da autoridade competente, que no caso em pauta é o Pró-reitor da PROAGI, e será realizada diretamente no sistema após:

- adjudicação, pelo pregoeiro, dos itens sem recurso;
- decisão dos recursos;
- adjudicação, pela Autoridade Competente, dos itens com recurso;
- confirmada a regularidade dos procedimentos adotados pelo pregoeiro.

No momento da efetivação da homologação do Pregão, o resultado da licitação será enviado automaticamente para o sistema de preços praticados do SIASG, sendo gerado o termo de homologação que será incluso no rodapé da ata do Pregão.

Este Pregão teve recurso somente para o item 1, que foi julgado improcedente pelo pregoeiro e sua equipe. Este item, assim como os demais foram homologados pelo Pró-reitor da PROAGI, embasado pelas informações gerenciais fornecidas pelos mecanismos de governança e controles eletrônicos utilizados no processo. Estes mecanismos demonstram ser eficientes ao passo que todas as tramitações foram elaboradas em poucas horas. É possível verificar que o despacho do pregoeiro encaminhando o processo para seu superior foi assinado em 09/12/20 09'36'', e a homologação do resultado pelo Pró-reitor ocorreu na mesma data, 09/12/20 14'44'', ou seja, pouco mais de 5 horas depois. Concluída a homologação de todos os itens, foi dada a publicidade do resultado e finalizado o Pregão.

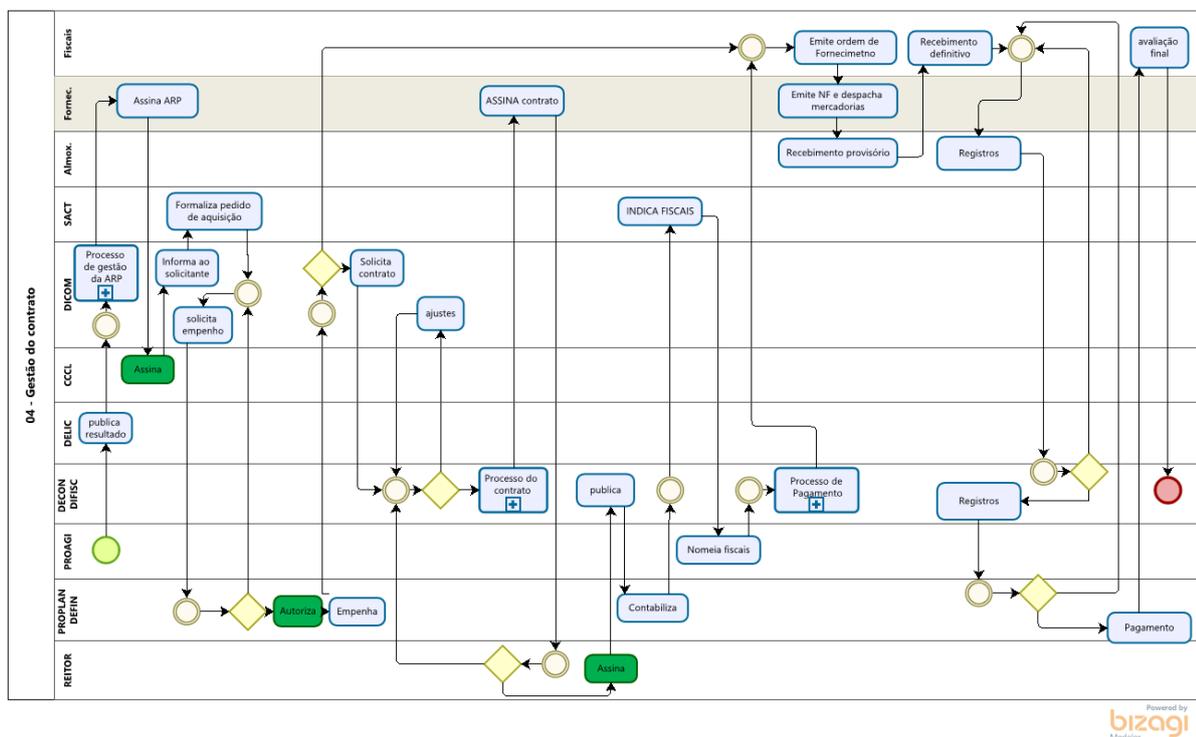
4.3.4. Gestão do Contrato.

Findo o processo de seleção do fornecedor, este deverá assinar a ARP para que possa

¹⁰ No âmbito institucional, *compliance* é o conjunto de disciplinas a fim de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar quaisquer desvios ou inconformidades que possam ocorrer.

futuramente entregar o bem, a critério da Unila. A assinatura e gestão da ARP ocorre em um processo distinto daquele que contém a oficialização da demanda, Planejamento e Seleção do fornecedor, como pode ser observado no mapa da Figura 17.

Figura 17 - Mapa da Gestão do contrato



Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando a data da licitação, a legislação previa que para os casos em que o valor do bem seja inferior a R\$ 176.00,00 e que o prazo para entrega seja menor do que 30 dias, não é exigido contrato e a aquisição pode ser formalizada por meio de simples envio do empenho no mesmo processo, procedimento que simplifica a tramitação e agiliza a compra. Todavia, os itens que são objeto do estudo têm prazo de entrega de 150 dias, sendo necessária a formalização do Contrato.

Para fins de comunicação e controle, após a formalização das ARP's, (objeto de discussão do próximo tópico) o setor responsável por esta tarefa registra no processo um despacho informando para a área demandante da aquisição o número da ARP, assim como do respectivo processo no qual se fará a gestão do seu saldo. Neste ponto tem fim o processo licitatório, entrando em cena os processos de gestão da ARP.

4.3.4.1. Ata de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços de produtos, ou de prestação de serviços, para contratações futuras. A Ata de Registro de Preços (ARP) é o documento que garante à Administração que aquele item, objeto do Pregão, será fornecido pelo valor e demais condições propostas pelo vencedor do certame, pelo prazo de 01 ano.

Considerando que o procedimento depende de vários agentes, após a homologação do resultado do Certame, o processo licitatório é fragmentado em tantos quantos forem os vencedores do PE. No caso em estudo, foram firmadas 10 ARP's, sendo que destas, e de acordo com os objetivos propostos, tem-se atenção às de número 188/2020 e 191/2020.

A ARP representa o compromisso estabelecido entre a Unila e os fornecedores, com condições da aquisição inalteradas por um período pré-estabelecido – normalmente, um ano. No entanto, o SRP apresenta uma peculiaridade: o órgão público não é obrigado a efetuar a aquisição pois trata-se de um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da administração, por isso é necessário ter governança de todas as ARP's do órgão, a fim de que o saldo disponível para compras seja bem utilizado durante todo o período de sua vigência.

Segundo consulta aos servidores da área de Compras, existe uma planilha on-line e compartilhada na qual são controlados os saldos e vencimentos de cada ARP. Também existe uma planilha para controlar os empenhos solicitados, aqueles já emitidos e os ainda não pagos. Estes procedimentos demonstram que há governança no saldo da ARP, pois o controle efetivo destes números evita riscos relativos à emissão de empenhos em atas vencidas, sem saldo ou para aquelas já empenhadas e proporciona mais um canal de controle.

Em relação a instrução do processo, logo na justificativa de abertura consta o registro de endereços eletrônicos e instruções para que o interessado possa acessar o Termo de Homologação e a Publicação do Resultado, assim como outros documentos eletrônicos do PE 31/2020. Os mesmos documentos também se encontram encartados no processo, revelando uma preocupação em comprovar, de forma cabal, a veracidade dos atos anteriormente elaborados pela equipe responsável pelo certame. Como não há registros no processo de como se procedeu a assinatura da ARP, foram solicitadas informações à Dicom, que por e-mail relatou o procedimento padrão:

Nós fazemos o contato inicial por e-mail, enviamos o arquivo e normalmente recebemos por e-mail mesmo, algumas poucas empresas atualmente têm encaminhado o arquivo físico. Quando a empresa não acusa o recebimento da ata, ou não responde com o arquivo assinado no prazo de 5 dias úteis, nós entramos em contato por telefone.

Esse é o procedimento padrão. Há exceções, em que fazemos contato telefônico pedindo a possibilidade de a empresa assinar em um período menor que 5 dias úteis.

No corpo da mensagem constam instruções para a empresa, orientando como ela deve proceder para assinar o documento, seja de forma física ou digital, o que evita erros no procedimento efetuado pela empresa. Tal procedimento é importante para fins de gestão de riscos, pois o controle destes prazos é fundamental para que a compra seja concretizada dentro do prazo pré-estabelecido no edital e evita que eventualmente uma empresa não perceba que recebeu o documento para assinatura. Segundo o procedimento citado, se a empresa não acusa ter recebido a ARP para assinatura, o servidor da Unila estabelece contato telefônico utilizando as informações que constam no processo.

Também é fornecido um canal direto para contato, vez que o responsável pela assinatura da ARP é diferente daquele que efetuou o certame. Embora isso possa ser apenas uma segregação de funções para dividir o trabalho dentre os servidores e departamentos da Unila, pode-se afirmar que também se trata de um procedimento de *Compliance*, pois distintos atores trabalham no processo evitando possíveis desvios de conduta ou mesmo erros no processo.

Assinada a ARP, a efetiva aquisição do bem tem início com a solicitação de empenho elaborada pela SACT, em formulário pré-elaborado pela CCCL. Tal documento prevê a descrição do bem, quantidade, valor total, e justificativa para aquisição, além de informações orçamentárias previamente disponibilizadas pela PROPLAN em seu Orçamento Anual.

Estas informações são revisadas pela PROPLAN em um formulário e encaminhadas ao Ordenador de despesas, que anuindo com a aquisição autoriza o empenho da despesa. Trata-se de procedimento pré-estabelecido que faz parte da rotina institucional. As rotinas existem para que o fluxo de trabalho se torne ágil e confiável, pois a repetição contínua dos procedimentos torna os atores do processo altamente especializados e evita erros. Ao detalhar as despesas, estes profissionais alimentam um sistema de informações que dá transparência aos atos da gestão e controlam os efetivos resultados do planejamento elaborado no PDI, que denota a governança dos recursos institucionais.

O Departamento de Finanças conferiu novamente as dotações orçamentárias e o empenho

emitido pelo Departamento de Pagamento e Controle Orçamentário, demonstrando que há uma linha de defesa para evitar erros, pois eventuais equívocos no empenho podem se refletir em atrasos no pagamento do fornecedor, e imputar ônus financeiro à Unila por conta de pagamento de juros de mora ao fornecedor.

Após a emissão do empenho, o processo foi tramitado pela Seção de Conformidade de Gestão, que fez nova análise documental utilizando *Checklist* específico. A conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), decorrentes dos registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial. Tal análise busca avaliar se todos os requisitos necessários para emissão da Nota de Empenho foram cumpridos, verificando se os registros efetuados pela Unidade foram realizados em observância às normas vigentes e se a documentação que dá suporte às operações registradas está correta. Consiste em uma linha de defesa responsável por evitar futuros questionamentos ou problemas de ordem orçamentária ou financeira frente à sociedade ou aos órgãos de controle externo.

Emitido o Empenho, o responsável pela gestão da ata encaminha o processo para que o Decon formalize o Termo de Contrato, última etapa antes do fornecimento do bem, e que será abordada no próximo tópico. Todavia, para finalizar os registros que se referem a este tópico, após formalizado o Contrato, o Decon insere publicação no DOU e um despacho onde informa o número do processo autuado para a gestão do contrato, devolvendo a ARP para gestão e guarda na Dicom.

4.3.4.2. Contrato

O ciclo contratual inicia com a solicitação do gestor da ARP, acompanhada de uma tabela onde constam valores, quantidades e fornecedor do produto, para que o Decon possa autuar novo processo de gestão de contrato.

Buscando entender como ocorre o procedimento de autuação do processo, juntada de documentos por ordem, ou como o contrato é assinado pelo fornecedor, contatou-se a chefe do Decon, que informou a existência de um manual simplificado de formalização de contratos, disponível em uma pasta compartilhada que todos os servidores têm acesso.

O manual registra passos para a formalização do contrato, a partir da inserção de documentos no processo, em uma determinada ordem, de tal modo que outros, ao fazer a análise do processo, podem ter acesso rápido a todas as etapas da aquisição até agora efetuadas. O manual também estabelece o roteiro que o processo deverá seguir até sua formalização, além de ter metadados¹¹ que levam o usuário do manual a modelos de documentos pré-elaborados.

A criação e registro de rotinas por meio de manuais de uso interno é uma iniciativa que facilita o trabalho, além de padronizar o procedimento. Considerando que os processos tramitam por diversos setores e são objeto de análise por cada um dos atores responsáveis pelas decisões, a padronização torna o trabalho mais objetivo e traz maior confiabilidade aos gestores. Além deste aspecto, a disponibilização de modelos por metadados otimiza o tempo de trabalho que seria utilizado buscando os arquivos em pastas e anula a possibilidade de se utilizar um modelo errado, perfazendo assim mais uma ferramenta de gestão de riscos. Informações fornecidas pelo Decon indicam que este manual é periodicamente ajustado, conforme se percebem oportunidades de melhoria, em um ciclo PDCA.

Com esta instrução inicial, o Decon confere se todos os requisitos legais estão presentes para então ajustar o termo de contrato de acordo com as quantidades empenhadas. Neste momento o contrato é encaminhado por e-mail ao fornecedor, para que este insira sua assinatura eletrônica no documento digital. Na mensagem consta link onde o fornecedor tem acesso ao processo eletrônico do contrato, e poderá tirar eventuais dúvidas. Também consta alerta explícito ao fornecedor para que este não proceda ao fornecimento do produto, vez que esta fase é de responsabilidade dos fiscais e ocorrerá em momento oportuno com o envio da ordem de fornecimento.

O Decon acompanha as mensagens para que os prazos para assinatura do contrato pelo fornecedor sejam cumpridos, mitigando a necessidade de aplicar sanções contratuais. Uma vez que o fornecedor encaminha o contrato assinado, ele é juntado como anexo em um despacho que relata a situação da preterida contratação, dando conta que a empresa está devidamente habilitada, não está impedida de contratar e a respectiva despesa está devidamente autorizada e empenhada.

¹¹ Metadados, ou Metainformação, são dados sobre outros dados. Um item de um metadado pode dizer do que se trata aquele dado, geralmente uma informação inteligível por um computador. Os metadados facilitam o entendimento dos relacionamentos e a utilidade das informações dos dados.

O despacho representa uma rotina de comando e controle, comunicando para a autoridade superior da Unila que todas as fases do certame já foram vencidas e estão em conformidade com os normativos legais, buscando assim prover informações e segurança para que possa enfim firmar o Termo de Contrato.

Outra evidência da governança se observa no despacho da Reitoria, que precede a assinatura do contrato. Nele a autoridade demonstra ter ciência dos atos processuais anteriores, a exemplo do exame de legalidade e das suas recomendações, que verificadas e atendidas dão suporte para a assinatura. Desta maneira, a autoridade entende que os riscos do processo licitatório foram evitados e que o resultado obtido no certame é o melhor para a necessidade definida pela SACT na elaboração da ETP, anuindo com todos os atos até então formalizados.

O contrato assinado então é lançado nos sistemas do Governo Federal pelo Decon e pela PROPLAN, que afere novamente a nota de empenho e registra o contrato, em nova rodada de informações para alimentar os sistemas institucionais de controle orçamentário. Efetuados os registros, o Decon envia ao fornecedor, por e-mail, o contrato assinado digitalmente juntamente com cópia do DOU informando novamente de que a ordem de fornecimento será emitida pelo gestor/fiscal em momento oportuno, devendo o fornecedor aguardar para iniciar o fornecimento. A assertiva decorre da possível necessidade de adaptação de espaços para receber a aquisição, e evita que a aquisição chegue à Unila e não tenha seu local correto para armazenamento.

A nomeação de fiscais segue aos normativos legais e está compreendida no manual de formalização de contratos do Decon. O termo “fiscais” é utilizado habitualmente para definir a equipe de fiscalização, porém esta equipe é composta por duas figuras com distintas funções: o Fiscal e o Gestor do contrato.

Cabe ao Gestor a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros; ele deve ainda acompanhar seu saldo, registrar tempestivamente todas as ocorrências (ordens de serviço, comunicações importantes, pagamentos, problemas,) e manter o livro do fiscal no SIPAC atualizado durante a vigência do contrato.

Ao Fiscal cabe a fiscalização técnica, nos termos do art. 40, II IN 05/2017, o

acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado; Deverá também registrar tempestivamente todas as ocorrências (pagamentos, problemas, ordens de serviço) e manter o livro do fiscal no SIPAC (Portal administrativo>contratos>fiscalização>Livro do Fiscal) atualizado durante a vigência do contrato.

A operacionalização desta nomeação consiste em procedimento importante para a execução do contrato, vez que a estes cabe a tarefa de executar todo o planejamento elaborado anteriormente. Desta maneira, os futuros fiscais e gestores do contrato são indicados pela chefia da área demandante da compra e tomam ciência da indicação por meio de um formulário eletrônico que assinam. Nele constam os encargos que são de sua competência, mitigando a possibilidade de entendimentos equivocados quanto às suas obrigações, que se não forem cumpridas, podem inclusive gerar responsabilidades funcionais passíveis de punição. Assinado o documento, eles são nomeados por portaria da PROAGI que dá publicidade ao ato.

Considerando que a Unila firma e executa diversos contratos concomitantemente, o Decon alimenta um sistema de informações denominado SIPAC – módulo contratos, que tem como função agregar informações de todos os contratos e gerar relatórios gerenciais. Este sistema é utilizado pelos fiscais para lançar ocorrências relativas à execução do contrato, gerando o livro de fiscalização, mas para gerir prazos e controlar os saldos, o Decon utiliza uma segunda linha de informações, alimentando planilhas internas para controle. Tal rotina denota que o sistema SIPAC não satisfaz as necessidades gerenciais, pois segundo informações dos servidores, o sistema não é alimentado nas fases anteriores – Planejamento e licitação, e prejudica todo funcionamento do SIPAC.

A utilização de distintas ferramentas com o mesmo objetivo perfaz uma sistemática de revisão e gerenciamento de riscos e forma uma base de dados bem consolidada. Há uma cultura institucional, presente em todas as fases do processo, de dupla aferição com o uso de planilhas compartilhadas para evitar erros e ter uma informação confiável, pois o sistema gerencial SIPAC não opera em toda sua plenitude. Todavia, os motivos que levam a esta subutilização do sistema fogem ao escopo desta análise pois não são objeto deste estudo.

4.3.4.3. Fiscalização

O processo de fiscalização e pagamento foi autuado sob número 23422.001023/2021-54, e foi incluso inicialmente o contrato, nota de empenho e da portaria de nomeação de Gestor/Fiscais e na sequência foi tramitado para o Gestor do contrato com orientações em relação à “prevenção aos riscos contratuais” e aos procedimentos operacionais que devem ser observados no curso da execução.

Quanto as orientações relativas aos procedimentos operacionais, o Decon informou que alguns fiscais nunca desempenharam esta tarefa, e assim desconhecem os procedimentos operacionais, e estas informações em forma de roteiro podem mitigar erros ou omissões na fiscalização, além de facilitar o trabalho dos servidores dela encarregados.

Cientes de seu encargo, e de posse do processo que contém todos os elementos necessários para executar o contrato, o Gestor de execução encaminhou mensagem por e-mail ao fornecedor, abrindo um canal direto de comunicação fornecendo telefone de contato do servidor responsável pela gestão do contrato. Na mensagem, consta ainda a ordem de fornecimento de materiais, autorização para o início dos procedimentos para a entrega do produto, a nota de empenho, o prazo e o local de entrega, e informações sobre o frete, lembrando o fornecedor de suas obrigações oriundas do Edital e TR. Neste ponto se inicia de fato a execução contratual, pois todo o planejamento anterior, especificações e exigências contidas no Edital e anexos são operacionalizadas pela fiscalização.

Após o fornecedor ter confirmado o recebimento da mensagem, o Gestor comunicou via e-mail os fiscais, informando que a ordem de fornecimento foi emitida, para que estes acompanhassem o prazo de execução. O procedimento traz aspectos da governança e perfaz uma linha a mais para a contenção de potenciais problemas na execução, mitigando o risco de fornecimento fora do prazo. Também traz aspectos de *compliance*, vez que traz diversos atores para colaborar com a lisura do procedimento deflagrado.

Uma vez iniciada a execução, o processo foi tramitado para o almoxarifado da Unila, responsável por receber o bem. Ele fez o controle do prazo e o recebimento provisório teve o apoio de uma planilha compartilhada. Quando o bem foi recebido, o almoxarifado conferiu os dados da nota fiscal, a quantidade e condições dos volumes, prevenindo problemas com extravios, entregas equivocadas ou mesmo de produtos danificados no transporte. Tal procedimento é elaborado com o apoio de um *checklist* integrado ao formulário de recebimento

provisório.

Estando o bem sob os cuidados da Unila, o almoxarifado notificou o Gestor do contrato e o alertou que existe um prazo limite para o “atesto” da nota; informou ainda as responsabilidades da área técnica e as implicações de sua omissão. Observa-se no despacho do almoxarifado que o procedimento de recebimento e aceitação dos bens foi recentemente alterado objetivando a melhoria de informações, denotando mais uma vez que as unidades da Unila utilizam o PDCA para monitorar e avaliar os processos e rever procedimentos.

Cientes de que o bem foi entregue, os fiscais realizaram testes no equipamento para verificação de conformidade, denotando sua responsabilidade e preocupação com a perfeita aferição do objeto planejado com aquele efetivamente executado, pois somente após os testes de conformidade os fiscais técnicos puderam certificar que está tudo correto. No relatório de fiscalização do SIPAC foram registrados todos os fatos relevantes que dizem respeito ao contrato, e é nítida a preocupação dos fiscais com os detalhes, a exemplo da necessidade de esclarecimentos, pelo fornecedor, de dados sobre calibração do equipamento, número de série e acesso a um aplicativo específico fornecido pelo fabricante. Somente após sanadas todas as dúvidas, e aferidos todos os requisitos no TR, é que a nota fiscal recebeu o “atesto”. Ressalta-se que tudo isso foi efetuado dentro do prazo informado pelo almoxarifado.

Todavia, não finda o processo neste momento, pois ainda é devido o pagamento ao fornecedor. Para isso, o Gestor de execução do contrato devolveu o processo ao almoxarifado informando que foram cumpridos os procedimentos operacionais sugeridos pelo Decon no início do processo de pagamento. Trata-se de uma rotina de comunicação e controle entre as áreas, prestando conta dos procedimentos fiscalizatórios realizados e denota a governança da fiscalização do contrato por parte do Gestor de execução.

O almoxarifado então registrou o bem no SIPAC e conferiu se todos os requisitos necessários para encaminhar o pagamento estavam presentes. Para isso utilizou um *checklist* detalhado de modo a mitigar problemas quanto aos atos realizados até então, trazendo segurança ao processo e aos servidores que de algum modo atuaram na fiscalização.

O processo seguiu para a Divisão de Fiscalização de Contratos (Difisc) do Decon, que juntou o relatório de fiscalização e fez a análise dos lançamentos no sistema. Este procedimento consiste em uma linha de defesa para aferir novamente se todos os procedimentos fiscalizatórios necessários foram efetuados, evitando eventuais problemas na execução. Outra função desta etapa é verificar os lançamentos no SIPAC, conferir se há saldo no contrato e verificar a

conformidade da situação fiscal da empresa.

A última instância de tramitação do processo foi a PROPLAN, que elaborou novo *checklist* de análise documental. No documento, estão reunidas informações de conformidade fiscal da empresa, da licitação, do empenho e outras informações contábeis, necessárias para o efetivo pagamento. Este procedimento foi objeto de nova análise pelo Departamento de Finanças, de modo que o risco de erros no processo de pagamento fica quase anulado. Só então foi emitida a ordem bancária de pagamento, liquidando o empenho e colocando fim na execução contratual.

4.3.4.4. Encerramento do contrato.

Segundo informações obtidas junto aos servidores, quando encerrado o prazo de vigência contratual (habitualmente de 1 ano) o Decon encaminha *e-mail* aos Gestores e Fiscais do contrato, solicitando se há alguma intercorrência com os bens no período, como defeitos de fabricação, problemas com garantias ou outros fatores que possam ensejar multas ou penalidades ao fornecedor. Não havendo relatos negativos, o Decon procede o encerramento do contrato no SIPAC, nas planilhas, pede baixa do contrato na contabilidade e encerra o processo, encaminhando-o para arquivo.

Caso existam, estas pendências dão origem aos processos sancionatórios, cujo escopo é verificar se houve o descumprimento de requisitos previstos no edital e eventualmente aplicar penalidades à empresa.

4.4. ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção é dedicada a elaborar análise dos dados coletados durante o mapeamento do processo, assim como se propõe a discutir os controles e as formas de gerenciamento dos riscos operacionais identificados nos processos de aquisições de bens via Pregão eletrônico.

A partir da análise documental e informações adicionais obtidas por canais eletrônicos de comunicação (WhatsApp, e-mail), foram identificados os principais atores do processo, os controles internos e ferramentas de gerenciamento de riscos que utilizam. Ao final, são

evidenciados os impactos destas ferramentas de gerenciamento de riscos e controles internos na governança do processo.

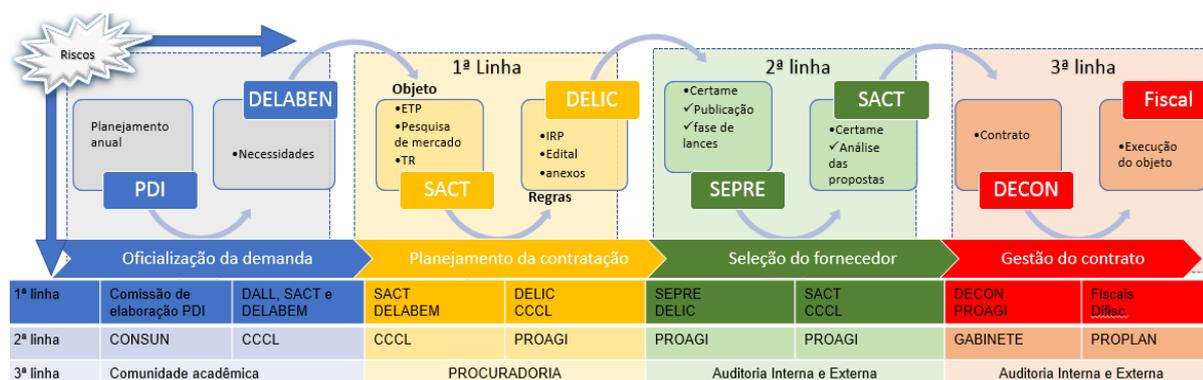
4.4.1.Fases e atores do processo

Para uma organização funcionar de maneira eficaz, é necessário identificar e gerenciar diversas atividades interligadas. Neste sentido, o mapeamento do processo e a análise do seu conteúdo permitiu identificar a estrutura do processo de compras da Unila, de maneira que se pode afirmar que ele guarda relação direta àquela preconizada pela ISO 9000 (ABNT, 2015), no sentido de que há um conjunto sistematizado de atividades inter-relacionadas, com entradas e saídas onde diversos atores planejam, instruem, avaliam, aprovam e acompanham o processo, buscando um objetivo comum, que é a compra de qualidade. A entrada é a requisição que define a necessidade e a saída é o produto, bem ou serviço colocado à disposição do solicitante.

O procedimento operacional em uso, ou a forma especificada de executar uma atividade ou um processo, deriva da observação de regulamentos e normativas legais, aprimorados por meio da experiência da instituição em processos anteriores. Como resultado, a Unila institui o processo de compras por etapas - ou atividades, que são executadas observando um fluxo pré-determinado, cujas semelhanças de procedimentos permitem concluir que o metaprocessos de aquisição da Unila segue a estrutura preconizada pelo TCU, abordada em detalhes no tópico 2.1.

Tal estrutura proporciona eficiência, qualidade, reduz falhas e coaduna com os conceitos de governança das aquisições do TCU, que pretende a melhoria de processos de compras, a redução de riscos e implantação de controles. De uma maneira objetiva, a Figura 18 demonstra estas fases, assim como os principais atores do processo de aquisição da Unila.

Figura 18 - Metaprocesso de aquisição da Unila



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em TCU (BRASIL, 2014b)

A figura, elaborada a partir da observação dos dados e estruturada para melhor visualização do fluxo, demonstra como o processo tramita entre as unidades responsáveis por cada etapa. Nela também estão identificados os atores e as ações sob sua responsabilidade, pois antes de encaminhar o processo para a próxima fase, são realizadas verificações e registros, em nítida ação de gerenciamento de riscos operacionais.

Neste cenário composto por etapas que carecem de aprovação para seguir, foi observado que em determinadas etapas o processo teve que retroceder para ajustes nas especificações técnicas, legais e de ordem operacional, tal que fica evidente a adoção de uma política de gestão de riscos com base em linhas de defesa – análoga ao modelo do IIA (2020), pois a cada decisão relevante no processo se faz necessária a aprovação de instâncias de governança superiores. Sob a mesma lógica, é possível concluir que cada fase vencida perfaz uma linha de defesa, pois os procedimentos já elaborados e aprovados são novamente avaliados, impedindo que riscos remanescentes de fases já vencidas possam se tornar obstáculos na fase seguinte.

Com objetivo de esclarecer cada etapa do processo, a Figura 18 registra que na fase de oficialização da demanda o Delaben em conjunto com a SACT e a DALL, partiram das premissas elaboradas no planejamento anual do PDI para estabelecer suas necessidades e fundamentar a requisição.

O ato da CCCL que aprovou o requerimento marca a troca de fases, que teve início com a nomeação de comissão para planejar a contratação. No caso estudado, a SACT fez parte desta comissão e em conjunto com o Delaben foi a responsável pelo Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de mercado e o Termo de Referência, subsídios que aos agentes da Delic e da CCCL tomaram por base para elaborar o edital e anexos, documentos que quando aprovados pela

PROAGI encerraram a fase de planejamento.

A Seleção do fornecedor teve início com a publicação do certame pela Seção de Pregões que com apoio da Delic selecionaram a melhor proposta. A análise das propostas foi uma etapa que exigiu a participação de diversos atores, sendo que a parte técnica foi objeto de análise pela SACT e os de ordem administrativa (habilitação jurídica, análise econômica e regularidade fiscal) foram avaliados pela CCCL. A fase foi encerrada por ato da autoridade da PROAGI que homologou o resultado do Pregão.

A última fase do metaprocesso foi deflagrada pelo Decon, que ficou responsável pela formalização e publicação do contrato, e da PROAGI, que nomeou a comissão para fiscalização. O Gabinete da reitoria procedeu a análise do contrato, anuindo para a efetiva assinatura do Reitor no termo, momento no qual teve início a efetiva execução do contrato, com o envio da ordem de fornecimento e acompanhamento da entrega pela equipe de fiscais. O fim do processo ocorreu quando a fiscalização atestou que recebeu o produto em conformidade com o solicitado no Edital e anexos. Com isso, o pagamento foi autorizado pela Difisc, e creditado ao fornecedor pela PROPLAN.

Todas estas etapas foram marcadas pela atuação das linhas de defesa, sendo a primeira representada no processo por aqueles que efetivamente elaboraram a documentação e instruíram o processo. A atuação da segunda linha se observou na avaliação dos documentos em relação à conformidade com leis, regulamentos, controles internos, sustentabilidade, e alinhamento estratégico e orçamentário da compra.

Os papéis de terceira linha foram exercidos por instâncias de governança que prestaram avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre o processo, a exemplo da abertura de dados para o acompanhamento dos processos pela comunidade acadêmica e público geral; o exame de legalidade realizado pela Procuradoria Federal e as demais análises – *compliance*, *accountability*, análise de contas primária, avaliação sobre a adequação e eficácia da compra, entre outras, são de responsabilidade dos órgãos de controle interno e externo. A Unila conta com uma unidade de auditoria interna, imparcial e independente, que responde ao órgão de controle externo CGU; o TCU responde pela auditoria e controle externo.

Diante da sistemática de trabalho observada no processo ora mapeado e relatado, é possível concluir que todos os atores trabalham, se comunicam e cooperam para a execução da compra, promovendo confiabilidade e transparência necessárias para a tomada de decisões.

4.4.2. Identificação, avaliação e tratamento de riscos.

A gestão de riscos e o controle preventivo devem racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais. Neste sentido, foi possível observar que na Unila a identificação, avaliação e tratamento de riscos ocorre no curso de uma rotina que parte da experiência dos servidores. Ao registrar seus erros e acertos na instrução dos processos, criam uma base histórica e compartilham suas experiências no ambiente de trabalho em reuniões informais; este *brainstorming* dá origem aos mecanismos de gestão de riscos conhecidos como lista de checagem ou *checklists*.

Nesta rotina, a identificação dos riscos ocorre pontualmente a cada tramitação do processo, pois ao checar a conformidade das tarefas que executou, o servidor também observa outros requisitos obrigatórios que devem fazer parte do processo.

Considerando que o PMI (2017) reconhece a identificação e gestão de riscos como uma atividade “extremamente subjetiva”, é importante observar que nem todos os riscos devem ser identificados e analisados formalmente. Uma parte considerável dos riscos de uma instituição é gerenciada de maneira informal, com a distribuição de tarefas entre as equipes, motivação e engajamento dos servidores. Na rotina observada, isso se comprova quando é identificado um risco e para mitigá-lo o processo é devolvido para a área responsável pela instrução anterior ou para quem deu origem ao risco, de modo que há comunicação e consulta para viabilizar a análise do risco e assim propor soluções que possam ser incrementadas para tratar o risco. Antes que o processo siga seu curso, o *brainstorming* é intuitivamente utilizado para a análise e avaliação dos problemas levantados, tomando por base os dados históricos e as experiências vivenciadas pelos servidores.

Quanto ao tratamento, são utilizadas as quatro formas típicas para o tratamento do risco – evitar, aceitar, mitigar ou transferir. A opção por alguma delas sempre implica em uma decisão do gestor, que munido das informações sobre o risco identificado pelos servidores que atuam na primeira linha de defesa, faz a análise de seu impacto e julga qual a melhor forma de tratamento a ser aplicada.

Os dados indicam que quando novas lições são aprendidas, estas informações são utilizadas para aprimorar procedimentos, sendo os *checklists* aperfeiçoados constantemente, apontando um ciclo prático e eficaz para identificar os prováveis problemas, priorizá-los e

buscar soluções, assim como ocorre nas fases do PDCA.

Deste modo, os *checklists* processuais que se prestam para a identificação e avaliação de riscos e corroboram para o controle, com a utilização intuitiva de técnicas de identificação e avaliação, como segue relatado nos próximos tópicos.

4.4.2.1. Brainstorming

No cotidiano dos servidores é comum a ocorrência de dúvidas em relação a pontos específicos na instrução dos processos (dúvidas legais, ajustes, prazos, especificações, documentos, competências, autorização, peças orçamentárias, tramitação etc.). Considerando que muitas vezes estes servidores dividem a mesma sala ou participam de grupos de aplicativos de mensagens organizados para juntar pessoas do mesmo setor ou com as mesmas atribuições. Esse arranjo impulsiona o processo de *brainstorming*, técnica que, por meio do compartilhamento espontâneo de ideias, busca encontrar a solução para um problema ou gerar *insights* de criatividade. Informações coletadas no decorrer do estudo indicaram que a pandemia da Covid-19 teve impacto neste cenário, pois mesmo com a utilização de comunicação eletrônica a resposta dos atores envolvidos ficou lenta, muitas vezes atrasando a solução dos problemas enfrentados.

Todavia, mesmo com os percalços da pandemia, as discussões ocorridas neste ambiente acontecem na maioria das vezes sem a necessidade de reuniões formais, e consiste em um momento importante no qual são discutidos assuntos técnicos, legais, operacionais, financeiros e outros. Somente em situações de maior complexidade é que se fazem necessárias reuniões com a área/docente demandante, isso porque nem sempre os documentos e mensagens são capazes de esclarecer toda a problemática em questão. Este procedimento, em conjunto com a observação de dados históricos, foi observado na fase de planejamento, especificamente quando da elaboração da ETP, pois seu mapa de riscos abordou pontos que realmente vieram a ser enfrentados, e denota a perfeita sintonia dos atores na elaboração do documento.

Como exemplo pode-se citar que na ETP se registrou o risco de haver especificações técnicas insuficientes ou inadequadas, conforme o item 2 do mapa de riscos da ETP Tabela 7 - Riscos da contratação). Realmente houve a necessidade de ajustes, que ocorreram na fase de seleção do fornecedor, mas não comprometeram o processo pois a ação de contingência

proposta no ETP foi eficaz e denota o conhecimento da equipe frente à realidade observada no cotidiano dos trâmites processuais, e as ações corretivas que se conduziram no curso do processo demonstraram a governança da instituição frente a estas ocorrências.

O Decon, Dicom e a Delic também trabalharam deste modo, pois as informações importantes foram compartilhadas com os membros da equipe buscando sugestões para a melhoria contínua dos procedimentos.

4.4.2.2.Dados históricos

De acordo com os dados observados e informações prestadas pelos servidores, os departamentos envolvidos no planejamento e execução da compra utilizaram a sistemática de planilhar informações dos processos, correlacionando dados relativos ao orçamento, prazos, interessados, tipologia legal da compra, problemas enfrentados etc. Estes dados são compartilhados com os demais atores e interessados no processo e constantemente ajustados e incrementados, formando uma base histórica que se presta para consulta e controle.

Alguns destes dados podem ser acessados no portal Unila, e remetem ao acompanhamento dos processos de aquisição¹², ao controle das compras, gestão de atas e recebimentos do almoxarifado¹³, consulta os contratos¹⁴, além de diversos outros. Existem ainda planilhas de uso interno dos departamentos, que são utilizados pela equipe na execução de suas tarefas cotidianas, mas que por conter informações suscetíveis as vedações e regras da Lei Geral de Proteção de Dados, não estão disponíveis para consulta externa.

Embora simples, a cultura organizacional de registro destes dados proporciona melhor governança do processo e perfaz uma rica base de consulta das experiências vividas, assim como também serve para que os interessados nas aquisições possam acompanhar a evolução do processo de compra. De tal modo, ao pensar em gestão de riscos, a consulta destes dados pode ser observada sob o prisma da identificação e análise, enquanto o acompanhamento perfaz um mecanismo de controle e monitoramento e assim fortalece a governança do processo.

¹² Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/proagi/cccl/licitacoes>

¹³ Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/proagi/cccl/compras>

¹⁴ Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/proagi/cccl/contratos>

4.4.2.3. Checklist

Considerando que a legislação traz fartos procedimentos obrigatórios para que se possa materializar uma compra, o foco do *checklist* é certificar se estes procedimentos foram de fato executados. O documento é utilizado para dar segurança ao servidor que elaborou aquela etapa do processo, no sentido de certificar que fez tudo que era previsto na lei, assim como facilita a visualização, pela autoridade, de qual etapa foi vencida. Como existem diversas modalidades legais de contratação, a simplificação da aferição consolidada em um *checklist* pode ser considerada uma ferramenta ágil para identificação de riscos, pois não obstante às checagens de legalidade, outra face desta ferramenta está apoiada na mitigação de problemas operacionais, que ficam aparentes quando os processos retornam por falta de documentos obrigatórios.

Como exemplo, no processo estudado o *checklist* demonstrou sua utilidade para a gestão de riscos logo no início da tramitação do processo, ao fornecer subsídios que indicaram ao pregoeiro a necessidade de revisão e ajustes no TR e no ETP, para se adequar às exigências legais. Se observaram ainda outras revisões nos documentos, necessárias por motivos desconhecidos na fase do planejamento, a exemplo do ajuste de prazo para entrega de produtos solicitados pelos fornecedores; todavia estavam previstos no mapa de riscos e foram tratados de maneira adequada pelos responsáveis indicados.

Outros ajustes ainda decorreram de apontamentos da Procuradoria Federal em outros processos similares, e denota que há uma cultura institucional alinhada ao PDCA, onde os erros cometidos em outros processos são corrigidos e juntados à experiência em uma base de dados histórica, permanentemente ajustados e sintetizados na forma de *checklist*.

Em relação a identificação dos riscos, é possível afirmar que a principal ferramenta utilizada é o *checklist* pois está presente em todas as fases do processo e geralmente é seguido de um despacho onde os servidores responsáveis pela elaboração dos documentos relatam as etapas vencidas ou dificuldades a serem enfrentadas. Quando há algum tipo de ajuste a ser elaborado o despacho tem caráter de comunicação, e quando tudo está dentro da conformidade, ele segue à autoridade superior para consulta.

Assim, ao mesmo tempo que faz o papel de comunicação e consulta, estes documentos agem como integrador de governança, colocando o processo à disposição da autoridade para que, observando o cenário, possa tomar uma decisão que assegure uma direção mais segura ao processo. E isso colabora com a governança e age para que os objetivos sejam realizados

conforme se planejou, como pode ser observado na próxima seção.

4.4.3.Mecanismos de governança

Efetuar a gestão dos riscos é uma necessidade para a governança, mas a utilização de ferramentas complexas pode impedir seu pleno funcionamento devido a necessidade de conhecimento técnico ou de dificuldade operacional na sua utilização, de modo que se mostra oportuna a utilização de ferramentas simples e enxutas, visto que são facilmente incorporadas ao ambiente operacional à medida que auxiliam nas atividades cotidianas de quem faz a instrução dos processos.

As evidências coletadas demonstram que mesmo com a implementação da política de integridade implantada no ano de 2019 por meio da Resolução nº 28/2019/CONSUN, cujo objetivo é estabelecer diretrizes e responsabilidades para a implementação do processo de gestão de riscos, a Unila ainda continua nos patamares observados pelo TCU em seu Acórdão 2699/2018, pois ainda não formalizou seu processo de gestão de riscos para as compras, embora ele efetivamente exista e seja ativo.

Considerando as obrigações contidas nos Decretos nº8.420/2015, e nº 9.203/2017 e nas Portarias nº 1089/2018 e nº 57/2019 da Controladoria-Geral da União (CGU), a Unila desenvolveu e implantou no ano de 2020 o seu Plano de Integridade, no qual apresenta estruturas, mecanismos de identificação e a metodologia de gerenciamento dos riscos à integridade, conforme abordado no início deste capítulo. Os riscos abordados no Plano de Integridade referem-se às vulnerabilidades que têm potencial de favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, e podem comprometer os objetivos da instituição.

A iniciativa compreende um grande esforço na mitigação dos riscos e consiste em um pilar fundamental para a promoção da cultura que visa promover valores éticos e padrões de conduta no ambiente institucional, pois o documento ainda estabelece que cada unidade da Unila, ao exercer as atividades de rotina, devem elaborar seu conjunto de ações voltadas para a implementação e monitoramento do Plano de Integridade, sendo de competência da PROAGI promover ações de capacitação visando mitigar riscos, mapear o fluxo do processo de compra, levantar normas e procedimentos para verificação de conformidade, entre outros.

Ocorre que estas ações ainda não foram plenamente executadas e ainda não há uma normativa específica para o gerenciamento de risco nos processos de compra, mas a análise indica que a política de integridade e o Plano de Gestão de Riscos que está em construção já tem reflexos tangíveis, vez que se faz presente nos controles internos e está plenamente incorporada às rotinas operacionais. Neste ambiente, os controles internos são parte importante do sistema de governança, pois fomentam o alcance dos objetivos estratégicos ao contribuir para a tomada de decisão por parte do gestor.

Como demonstrado neste estudo, a maneira como acontece a identificação e a gestão dos riscos nos processos de compras da Unila é tão simples que não depende de conhecimento técnico específico para ser aplicada, o que facilita sua utilização e dissemina a cultura de gestão de riscos a todos os níveis da Universidade.

O mapa elaborado indica que na etapa de oficialização da demanda e no planejamento da contratação são observados aspectos da aquisição que têm reflexo direto nas demais e por consequência no resultado, podendo se afirmar que no seu curso os servidores que atuam nas funções de apoio utilizam controles incorporados às rotinas operacionais para evitar erros e mitigar os riscos. Esta rotina observa o metaprocessos do TCU, tem base na legislação que se aplica às compras e permeia toda estrutura de governança, pois a maneira com a qual os riscos são identificados, avaliados e tratados é parte de um processo dinâmico e iterativo, no qual as checagens e controles internos utilizados se prestam para identificar e evitar os riscos, assim como oportunizam aos responsáveis pela gestão a possibilidade de serem evitados, tratados ou transferidos.

Esta afirmativa toma como base as definições da estrutura de governança da Unila, que segundo os registros está voltada para a criação e proteção de valor e foi viabilizada a partir da definição de instâncias responsáveis pela gestão e controles internos. Assim como IFAC (2013b) defende, a função controle é uma das dimensões mais relevantes da estrutura de governança das organizações, e em conjunto com a gestão de riscos perfazem partes de um sistema de gestão para resultados.

A governança deste ciclo consiste na rotina processual, que necessita de aprovação de instâncias superiores para prosseguir seu fluxo, de maneira que estes gestores periodicamente tomam ciência das ações tomadas no curso do processo e as aprova - ou não, formando linhas de defesa no momento que a autoridade é colocada a decidir, mitigando riscos e reduzindo a ocorrência de desvios que podem impactar ou impedir a execução da compra. Enfim, nos resta

evidenciar o alinhamento desta afirmativa com a ISO 31000 (ABNT, 2018), que defende a gestão de riscos como parte de um processo controlado pela gestão e integrado a governança. Quanto maior o controle sobre os riscos a que uma atividade é submetida, melhor a governança.

Segundo os autores consultados, a boa governança pressupõe a existência de liderança, estratégia e controles, e sob este enfoque o gerenciamento de riscos operacionais neste ambiente age de forma direta e positiva na governança, com foco na dimensão dos controles, pois eles estão incorporados ao processo na forma de uma metodologia ágil e colaborativa, cujo resultado visa preservar a integridade da instituição, a economicidade e eficiência da compra, e a legalidade do processo. Embora este último fator já seja bastante regulamentado pelas regras estabelecidas em lei e em normativos específicos editados por órgãos externos de governança superior, os procedimentos e controles operacionais observados acabam por refletir um ambiente dinâmico e bem governado, cujo resultado dá suporte às decisões dos gestores, que por meio da compra buscam alcançar os objetivos institucionais elaborados no PDI.

Ao final, se pode afirmar que a gestão de riscos teve impacto positivo nos controles, dado que não houve nenhum evento imprevisto com capacidade de impactar no objetivo do processo. Todos os fatores que poderiam interferir nos resultados foram devidamente identificados, seja por checklist ou por linhas de defesa, e tratados/evitados tempestivamente. Com isso, os reflexos da gestão de riscos na governança podem ser mensurados em prazos – que não foi comprometido pela incidência de problemas processuais que foram mitigados; em qualidade – considerando que riscos evitados permitiram uma melhor precisão no objeto da compra; em valores – objetos precisos, propostas mais vantajosas; e em um melhor ambiente de trabalho – sem problemas operacionais ou rugas de trabalho oriundas de fatores que comprometeram o desfecho do processo.

Este conjunto de fatores aumenta a capacidade estratégica da instituição, mitiga problemas de integridade e *compliance* assim como reduz o custo operacional, pois Instituições que gerem seus riscos não sobrecarregam os atores envolvidos com retrabalhos e lhes permite ser mais eficientes nos seus objetivos, reduzindo a necessidade de pessoas, com a proporcional economia de recursos humanos gastos na gestão máquina pública.

5. CONCLUSÕES

As compras públicas representam um importante meio pelo qual o governo busca prover os bens e serviços necessários para executar as suas políticas públicas. Ocorre que a recorrência de problemas ligados corrupção e falta de planejamento, entre outros fatores, elevaram a rigidez das normas legais e dos procedimentos que devem ser observados para sua execução. Considerando sua estreita relação com as funções do Estado, sua utilização como instrumento para alçar as políticas públicas - sejam elas de cunho inovativo, social, econômico ou sustentável, passou a ser estratégica para os governos.

Desta maneira, a governança dos seus riscos, assim como dos desafios impostos para sua consecução, é necessária para que possa cumprir seu papel e elevar as compras públicas a um nível estratégico. Nesta senda, a contribuição da gestão de riscos se torna relevante, pois é importante que a instituição tenha consciência dos riscos envolvidos nos processos operacionais.

A consciência em relação aos riscos está diretamente relacionada ao ganho de eficiência, foca no controle preventivo, oferece mais segurança para administrar as incertezas e tem a capacidade de minimizar os efeitos negativos dos problemas que podem acontecer, pois os processos de compras, por mais simples que possam parecer à primeira vista, são permeados por inúmeros fatores de risco, tal que afetam sua eficácia e se tornam desafios a serem transpostos. A governança destes fatores deve ser um objetivo necessário, pois somente com mecanismos fortes de gestão, aliados ao planejamento e controle, as variáveis negativas podem ser mitigadas e as positivas ampliadas

Em relação ao **objetivo geral** deste estudo, a bibliografia consultada conceituou que governança, em resumidas palavras, é a estrutura pela qual se exerce autoridade nas organizações e tem influência nos objetivos. Por sua vez, a governança das compras consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (BRASIL, 2014b). Assim, a governança das compras pode ser definida para fins deste estudo como uma grande estrutura que busca dominar os objetivos; parte dela é ocupada por controles, e um deles visa a gestão de riscos.

Por sua vez, o ato de “gerenciar os riscos” é a ter consciência dos objetivos observando o

cenário, e assim dar uma direção mais segura ao processo. A aplicação prática destes conceitos no ambiente operacional das compras colabora para que os objetivos sejam realizados conforme se planejou. Neste ponto é preciso esclarecer que a governança está ligada às decisões, controle e monitoramento, ao passo que a gestão está ligada a execução, onde está inserida a gestão dos riscos, que é o objeto do estudo. Aí se observa o reflexo da gestão de riscos na governança, em especial na dimensão dos controles, pois no caso da UNILA, eles estão incorporados ao processo, de uma forma ágil e colaborativa que mitiga riscos e visa preservar a integridade, legalidade, economicidade e eficiência da compra, contribuindo de forma positiva no alcance dos objetivos.

Considerando atender ao **primeiro objetivo específico** do estudo, um processo de compra executado no âmbito da Unila foi mapeado e suas fases e atores identificados. Isso possibilitou observar que há um conjunto sistematizado de atividades e procedimentos inter-relacionados, com entradas e saídas onde diversos atores planejam, instruem, avaliam, aprovam e acompanham o processo buscando um objetivo comum, que é a compra de qualidade. A entrada é a requisição que define a necessidade a ser suprida e a saída é o produto, bem ou serviço colocado à disposição do solicitante.

Esta sistemática de trabalho segue a estrutura de aquisição proposta pelo TCU e está alinhada às mais recentes normativas legais em vigor. Nela todos os atores trabalham, se comunicam e cooperam para a execução da compra, promovendo confiabilidade e transparência necessárias para a tomada de decisões. A Universidade tem uma política de integridade implantada, indicando que ela já tem afinidade com as atividades relacionadas à gestão de riscos. A título de esclarecimento, a dimensão integridade diz respeito aos riscos que podem favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, desvios éticos e de conduta.

Esta política também criou estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos, de maneira que considerando responder ao **segundo objetivo específico**, foi possível compreender que embora não se tenha observado uma regulamentação institucional específica para a gestão de riscos das compras no objeto de estudo, as normativas legais, em conjunto com o alinhamento dos atores, e frente a uma cultura organizacional onde o registro e o compartilhamento de informações históricas, perfazem alguns dos instrumentos de identificação de riscos.

Outro ponto importante observado neste sentido consiste na troca de experiências vivenciadas pelos atores, que ocorre por meio de discussões no ambiente de trabalho, similar a

um *Brainstorming*, nas quais os servidores relatam os desafios e problemas correlatos já enfrentados aos demais servidores e juntos buscam soluções para mitigar os riscos. Quando estas soluções são recorrentes e importantes, passam a ser incorporadas nas listas de controle - ou *checklist*. Estes controles estão presentes em todas as fases do processo e como são constantemente ajustados aos novos desafios enfrentados, acabam por firmar afinidade com o ciclo PDCA.

Considerando ainda que a ISO 31000 (ABNT, 2018, p.2) classifica a Gestão de riscos como “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”, nesta estrutura os controles foram considerados protagonistas. Nada obstante às rotineiras checagens de legalidade, eles também são utilizados para identificar problemas de planejamento, falhas processuais e de execução, e fundamentam as decisões em alinhamento às estruturas de governança.

Deste modo, as evidências levam a concluir quando há comprometimento dos atores envolvidos no processo com os objetivos da instituição, rotinas de trabalho alinhadas, colaborativas e organizadas que oferecem aos gestores um ambiente favorável para a tomada de decisão, o gerenciamento de riscos pode ocorrer mesmo sem uma estrutura pré-definida, cujos reflexos se fazem presentes na governança, em especial na dimensão dos controles. Quando incorporados ao processo, na forma de uma metodologia ágil e colaborativa que mitiga riscos, podem melhorar a integridade da instituição, a legalidade do processo e a economicidade e eficiência da compra. Portanto, a estrutura observada contribui na definição de boas estratégias para a prevenção dos riscos assim como pode influenciar as ações que visam alavancar o crescimento institucional.

Quanto ao **terceiro objetivo específico**, a governança deste ciclo consiste em uma rotina permeada por aprovação de instâncias superiores para prosseguir seu fluxo, formando linhas de defesa que auxiliam no momento que a autoridade é colocada a decidir evidenciando seu alinhamento com a ISO 31000 (ABNT, 2018), cujo conceito define a gestão de riscos como parte de um processo controlado pela gestão e integrado a governança. Quanto maior o controle sobre os riscos a que uma atividade é submetida, melhor a governança.

Em vista disso, e respondendo a indagação que conduziu o estudo, **a contribuição do gerenciamento dos riscos operacionais para a governança do processo da compra pública** ser observada no aumento a capacidade estratégica da instituição, mitigação de problemas com integridade e *compliance*, assim como na redução do custo operacional, pois Instituições que

gerem seus riscos não sobrecarregam os atores envolvidos com retrabalhos e lhes permite ser mais eficientes nos seus objetivos, reduzindo a necessidade de pessoas. Isso proporciona economia de recursos humanos e financeiros gastos na gestão e manutenção da máquina pública. Também melhoram o ambiente para tomada de decisão por parte dos gestores e mitiga a possibilidade de intercorrências com fatores ligados à integridade, devido às linhas de defesa que foram observadas no processo. Em resumo, este conjunto de fatores contribui para que o recurso público seja utilizado com a compra correta, no melhor prazo, a um justo valor.

Todavia, é recomendável que esta estratégia de gestão de riscos, seja institucionalizada, aperfeiçoada e disseminada por todas as ações, processos e departamentos da Unila. Esta mudança não é sugerida apenas para cumprir os requisitos formais para a realização de uma compra pública ou para melhoria dos índices de governança; ela representa uma oportunidade de aperfeiçoar os processos das compras como estratégia para atingir um objetivo. Na medida em que se aprimoram as estruturas gerenciais, os reflexos da gestão de riscos podem melhorar sua contribuição para a governança, reduzindo a vulnerabilidade, melhorando a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e promovendo a utilização eficiente dos recursos em prol dos objetivos almejados pela política pública.

Por fim, é necessário esclarecer que em razão de este estudo ser realizado em um período atípico, acometido por uma Pandemia ocasionada pela Covid-19, houve limitação de acesso às instalações da Unila e atores do processo, impondo ao pesquisador a coleta de dados e avaliação remota de documentos. Como sugestão de estudos futuros, em virtude de o recorte da pesquisa ter abarcado somente o processo de compra da formalização da demanda a entrega, a temática governança das compras pode ser estendida à satisfação do usuário final do bem, de maneira a se verificar se o objetivo da aquisição que se pretendeu foi realmente alcançado no final do processo, validando o planejamento estratégico traçado para a instituição.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT, A. B. de N. T. **NBR ISO 31010. Gestão de Riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos.** Rio de Janeiro/RJ: ABNT, 2012.

ABNT, A. B. de N. T. **NBR ISO 9000. Sistemas de gestão da qualidade — Fundamentos e vocabulário.** 2015.

ABNT, A. B. de N. T. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos - Diretrizes.** 2. ed. Rio de Janeiro/RJ: ABNT, 2018.

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo/SP, v. 41, n. 4, p. 78–86, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-75902001000400009>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ANDRADE, J. A. de. **Adoção de rede eletrônica no setor público : uma análise de casos do setor da saúde no município de Porto Alegre/RS.** 2000. Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração - UFRGS/LUME: Repositório digital, Porto Alegre/RS, 2000. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/2317>. Acesso em: 1 dez. 2020.

ARAÚJO, G. C. de; TEIXEIRA, C. E. Análise das compras públicas sustentáveis na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul/SP, v. 34, n. 100, p. 22–37, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol34n100.3744>. Acesso em: 1 jan. 2021.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 42, n. 4, p. 681–699, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000400003>. Acesso em: 10 out. 2020.

BERSTEIN, P. L. **Desafio aos Deuses: A fascinante história do Risco.** Rio de Janeiro, Brasil: [s. n.], 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília/DF, Brasil: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 12.189 de 12 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Brasília/DF, Brasil: Presidência da República, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112189.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta 01/2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. : MP, Ministério do Planejamento; CGU, Controladoria Geral de União, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em:

20 set. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa 40, de 22 de maio de 2020.** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP – para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração Pública federal, direta, autárquica e sobre o Sistema ETP Digital. Brasília/DF: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2020&jornal=515&pagina=15>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. **Lei 14.133 de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília/DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm#:~:text=LEI N° 14.133%2C DE 1° DE ABRIL DE 2021&text=Lei de Licitações e Contratos Administrativos](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm#:~:text=LEI N%2014.133%2C DE 1%20 DE ABRIL DE 2021&text=Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL, M. da E. **Do Eletrônico ao Digital.** [s. l.], 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL, M. do P. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal.** Brasília/DF: MPOG, 2010 b. *E-book*. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guias_de_compras_publicas_sustentaveis_para_apf.pdf. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL, T. de C. da U. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação : riscos e controles para o planejamento da contratação.** 1. ed. Brasília/DF: TCU, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL, T. de C. da U. Acórdão 3023/2013: Plenário. Levantamento. Governança e gestão de pessoas em unidades da Administração Pública Federal. Constatação de deficiências significativas na maior parte dos quesitos avaliados. Determinações e recomendações visando a induzir melhorias nos sistemas existentes. Relator: Min. João Augusto Ribeiro Nardes (presidente), Brasília/DF, 2013. seção 2, Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1290574%22>. Acesso em: 13 nov. 2013.

BRASIL, T. de C. da U. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.** 2ª ed. Brasília/DF: TCU, 2014 a. v. 1 *E-book*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL, T. de C. da U. Acórdão 1321/2014: Plenário. Levantamento. Informações sobre aquisições logísticas. Sistematização, divulgação e publicação da base de documentos. Arquivamento. Relator: João Augusto Ribeiro Nardes (Presidente), Brasília/DF, 2014b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1311764%22>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL, T. de C. da U. Acórdão 2622/2015: Plenário. Levantamento, governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria. Recomendações aos órgãos governantes superiores. Relator: Min. Aroldo Cedraz (Presidente), Brasília/DF, 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D42E95B3708>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL, T. de C. da U. **Gestão de riscos. Avaliação da maturidade**. Brasília/DF: TCU, 2018 a. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL, T. de C. da U. Acórdão 2699/2018: Plenário. Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018 - Relatório individual de autoavaliação da Unila. Relator: Min. Raimundo Carreiro (Presidente), 2018b. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/192-unila-universidade-federal-da-integracao-latino-americana-perfil-de-governanca.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL, T. de C. da U. **Relatório de acompanhamento do Acórdão 588/2018: Plenário**. Brasília/DF: TCU, 2018 c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6916EE31016917405FFD0DB8>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL, T. de C. da U. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília/DF: TCU, Secretaria de Controle Interno e Externo, 2018 d. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6364D8370163B1929CD82D2B>. Acesso em: 5 ago. 2020.

BRITO, I. Governança em contratações públicas: a transformação passa pelos meios. **Portal L&c**, p. 1–26, 2020. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo/governanca-contratacoes-publicas-transformacao-passa-pelos-meios17082020.html>. Acesso em: 31 maio. 2021.

BRUNDTLAND, G. H. (org). **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 1991.

CADER DA SILVA, R.; BETIOL, L.; VILLAC, T.; NONATO, R. Sustainable public procurement: the Federal Public Institution's shared system. **Revista de Gestão**, São Paulo/SP, v. 25, n. 1, p. 9–24, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/REGE-11-2017-001>. Acesso em: 22 fev. 2021.

CAMARGOS, N. M.; MOREIRA, M. F. Compras para a Inovação no Ministério da Saúde – no Discurso, Sim; na Licitação, Não. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília/DF, v. 18, n. 3, p. 126–141, 2015. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/893>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CARNEIRO, D. K. D. O.; JUNIOR, P. C. R. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 68, n. 4, p. 835–862, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.1618>. Acesso em: 10 out. 2021.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras Públicas e Desenvolvimento Local: Micro e Pequenas Empresas Locais nas Licitações de uma Universidade Pública Mineira. **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, São Paulo/SP, v. 8, n. 1, p. 77–101, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14211/regepe.v8i1.867>. Acesso em: 26 set. 2021.

CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A.; BARBOZA JÚNIOR, D. C.; FERNANDES, C. R.; BAGGIO, D. K. Impacto da implantação de um sistema de informação gerencial na gestão de contratos públicos: o caso do Hospital Universitário de Dourados/MS. **Revista de Administração da UNIMEP**, Piracicaba/SP, v. 10, n. 2, p. 28–52, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8227/impacto-da-implantacao-de-um-sistema-de-informacao-gerencial-na-gestao-de-contratos-publicos-o-caso-do-hospital-universitario-de-dourados-ms>. Acesso em: 11 dez. 2021.

COSO, C. of S. O. of T. T. C. **COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**. Brasil: PWC, 2007. *E-book*. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

COSO, C. of S. O. of T. T. C. **Gerenciamento de Riscos Corporativos: Integrado com Estratégia e Performance**. Brasil: PWC, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41825>. Acesso em: 10 set. 2020.

COSTA, C. C. de M.; TERRA, A. C. P. **Compras Públicas: para além da economicidade**. Brasília/DF: Enap, 2019. *E-book*. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras_públicas_para_além_da_economicidade.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

CUNHA, S. F.; ARAÚJO, M. A. D. Compras sustentáveis: Proposta de intervenção para as compras públicas do IFPB – Campus Campina Grande. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo/SP, v. 10, n. 2, p. 112–139, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.7769/gesec.v10i2.866>. Acesso em: 22 out. 2021.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L. Public Technology Procurement and Innovation Theory. *In: Public Technology Procurement and Innovation Theory*. Boston/MA: Springer, 2000. p. 5–70. *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-4615-4611-5_2

FARIA, E. R. de; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. dos; SILVEIRA, S. de F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 44, n. 6, p. 1405–1428, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600007>. Acesso em: 1 dez. 2021.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 67, n. 3, p. 407–432, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i3.672>. Acesso em: 17 out. 2021.

FREITAS, M. de; MALDONADO, J. M. S. de V. O pregão eletrônico e as contratações de

serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 47, n. 5, p. 1265–1281, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500009>. Acesso em: 6 jun. 2021.

FROSSARD, L. B. de M.; CÂMARA, L. M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. *In*: 2010, Vitória/ES. **AMPAD - Encontro de Administração Pública e Governança**. Vitória/ES: ANPAD, 2010. p. 1–16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>. Acesso em: 30 maio. 2021.

HARDY, C.; FACHIN, R. C. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. 2. ed. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 2000.

IFAC, I. F. of A. Estrutura Internacional: Boa Governança no Setor Público - suplemento. *In*: **Boa Governança no Setor Público**. Brasil: IFAC, 2014. p. 24. *E-book*. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>

IIA, T. I. of I. A. MODELO DAS TRÊS LINHAS DO IIA 2020. **The Institute of Internal Auditors**, 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>

KOCHANOVA, A.; HASNAIN, Z.; LARSON, B. Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Compliance Costs, Tax Revenue, and Public Procurement Competitiveness. **The World Bank Economic Review**, Miami/EUA, v. 34, n. 1, p. 101–120, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/wber/lhx024>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LÖFFLER, E. Governance—die neue Generation von Staats-und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung und Management**, v. 7, n.4., p. 212–215, 2001.

LUNARDI, G. L. **Um Estudo Empírico e Analítico do Impacto da Governança de TI no Desempenho Organizacional**. 2008. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS - UFRGS/LUME: Repositório digital, Porto Alegre/RS, 2008. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13248/000642838.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LUNDBERG, S.; MARKLUND, P.-O. Green public procurement and multiple environmental objectives. **Economia e Política Industriale**, Estolcomo/Suécia, v. 45, n. 1, p. 37–53, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40812-017-0085-6>. Acesso em: 1 jan. 2021.

MENDONÇA, R. A. M.; CRUZ, M. V. G. da; TEODOSIO, A. dos S. de S.; RASO, L. S. P. Institucionalização de compras públicas sustentáveis: Uma análise da experiência do Governo de Minas Gerais. **READ: Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre/RS, v. 23, n. 3, p. 62–91, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.161.61307>. Acesso em: 10 jun. 2021.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos.

RCA: Revista Ciências Administrativas, Fortaleza/CE, v. 21, n. 1, p. 131–162, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/38362/analise-de-correspondencia-aplicada-a-preposicoes-sobre-a-eficiencia-e-eficacia-do-processo-de-compras-publicas-a-partir-da-percepcao-de-diferentes-atores-envolvidos>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PANIS, A. da C. **Inovação em Compras Públicas: Estudo de Caso do Robô Alice da Controladoria-Geral da União (CGU)**. 2020. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UNB - Repositório UNB, Brasília/DF, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38639>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PISA, B. J.; OLIVEIRA, A. G. De. **Gestão De Projetos Na Administração Pública: Um Instrumento Para O Planejamento E Desenvolvimento**. 1º **Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento**, Campo dos Goytacazes/RJ, p. 15, 2014. Disponível em: [https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/243843/mod_resource/content/0/Gestao de projetos na administração pública.pdf](https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/243843/mod_resource/content/0/Gestao_de_projetos_na_administracao_publica.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

RAPOSO, M. H.; FREITAS, M. S. de; SILVA FILHO, M. T. da; FERNANDES, M. S. B.; SILVA, R. L. da. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. **IX Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília/DF, p. 1–28, 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-03.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

RIBEIRO, C. G.; FURTADO, A. T. A política de compras da Petrobras: o caso da P-51. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas/SP, v. 14, n. 2, p. 289, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbi.v14i2.8649109>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ROCHA, F. Does public procurement for innovation increase innovative efforts? The case of Brazil. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro/RJ, v. 18, n. 1, p. 37–62, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbi.v18i1.8653575>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ROS, L. da; Accountability legal e Corrupção. **Revista da CGU**, Brasília/DF, v. 11, p. 21, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44356/11/V11.n19_Accountability.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

ROSSET, A. C. S.; FINGER, A. B. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática da pesquisa brasileira. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, Ribeirão Preto/SP, v. 7, n. 3, p. 105–120, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.13059/racef.v7i3.412>. Acesso em: 20 set. 2021.

SANTANA, J. E. Pensamentos Linear-Cartesiano , Sistêmico e Complexo aplicados à Governança Pública : **Informativo JML: Contratações Públicas**, Pinhais/PR, v. Edição 9, 2014. Disponível em: https://www.jmleventos.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_3_12_03.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

SEABRA, S. N. Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil? **Revista da CGU**, Brasília/DF,

v. 03, p. 38–49, 2007. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34432/11/V2.n3_Gerenciamento.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

SEQUEFF, F. de H. S. Compras Públicas e Inovação: Notas Iniciais Sobre a Experiência da União Europeia. **Radar -Tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília/DF, v. 42, p. 17–28, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/151228_radar42.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

SILVA, R. C. da; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 63, n. 2, p. 157–175, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35634/compras-publicas-compartilhadas-a-pratica-das-licitacoes-sustentaveis>. Acesso em: 13 jul. 2021.

SOARES, A. R.; CORREIA-NETO, J. da S.; RIBEIRO, E. S.; FERREIRA, L. M. O processo de compras e o desafio da etapa do planejamento: o caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco. **NAVUS - Revista de Gestão em Tecnologia**, Florianópolis/SC, v. 9, n. 4, p. 264–273, 2019. Disponível em: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22279/navus.2019.v9n4.p246-273.9>

SOUSA SOARES, A. M.; SILVA, J. N.; CORREIA, M. D. S. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO DE CASO DA VISÃO DOS SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis/SC, v. 11, n. Ed. Especial 1, p. 173, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.19177/reen.v11e02018173-198>. Acesso em: 10 out. 2021.

TERRA, A. C. P. Compras públicas inteligentes: Uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Enap**, Brasília/DF, p. 22, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 30 out. 2021.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. F. Caderno Brasil na OCDE – Compras Públicas. **Relatório Institucional**, Brasília/DF, p. 1–49, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/cbocdecpc/compraspublicas>. Acesso em: 11 dez. 2021.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 45, n. 2, p. 401–433, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200006>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNILA. **PDI: Plano de desenvolvimento institucional 2019-2023**. Foz do Iguaçu/PR: Universidade Federal da Integração Latino Americana, 2019. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/proplan/planejamento/pdi-unila-2019-2023.pdf>. Acesso em: 6 maio. 2021.

UNILA. **Relatório Integrado de Gestão Unila**. Foz do Iguaçu/PR, Brasil: Universidade Federal da Integração Latino Americana, 2020. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/institucional/arquivos/relato-integrado-de-gestao-2020.pdf>. Acesso

em: 9 dez. 2021.

UYARRA, E.; RIBEIRO, B.; DALE-CLOUGH, L. Exploring the normative turn in regional innovation policy: responsibility and the quest for public value. **European Planning Studies**, v. 27, n. 12, p. 2359–2375, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1609425>. Acesso em: 3 mar. 2021.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília/DF: Enap, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/gestao-de-riscos/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

VIEIRA, J. B.; MACEDO, R. G. de; HRDLICKA, H. A. A relevância do seguro garantia nas compras públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, João Pessoa/PB, v. 4, n. 2, p. 215–239, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n2.46069>. Acesso em: 16 jun. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.