



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**EDNUSA DOS SANTOS DE MACEDO**

**GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS À LUZ  
DA GOVERNANÇA**

**JUAZEIRO  
2019**

EDNUSA DOS SANTOS DE MACEDO

**GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS À LUZ  
DA GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração – Profiap – na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Pires Crisóstomo (Univasf)

JUAZEIRO  
2019

	Macedo, Ednusa dos Santos de.
M141G	Gerenciamento de riscos nas aquisições públicas à luz da governança / Ednusa dos Santos de Macêdo. – Juazeiro-BA, 2019.
	xi, 130 f.: il.; 29 cm.
	Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro, Juazeiro-BA, 2019.
	Orientador: Prof. Dr. Antônio Pires Crisóstomo
	1. Compras – Setor público. 2. Pregão eletrônico. 3. Gerenciamento de Riscos. I. Título. II. Crisóstomo, Antônio Pires. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
	CDD 351

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas da UNIVASF  
Bibliotecário: Márcio Pataro. CRB 5/1369

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

EDNUSA DOS SANTOS DE MACEDO

**GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS À LUZ**  
**DA GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Aprovada em: 29 de março de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Antônio Pires Crisóstomo- UNIVASF

---

Ângelo Antônio Macedo Leite- UNIVASF

---

Antônio Carlos Vaz Lopes- UFGD

À minha família.

Especialmente, ao meu amor personificado:

Analice, minha filha, minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus pela dádiva da vida e por todas as bênçãos a mim concedidas, permitindo-me superar desafios e alcançar objetivos.

À minha família, que estão sempre contribuindo e/ou torcendo para que os meus objetivos sejam alcançados.

Aos meus pais, Joana e Netinho, pela educação, apoio, amor e estímulo durante toda a minha caminhada.

Ao meu esposo, Ozevaldo, pelo seu companheirismo e amor.

Aos meus irmãos, pelo amor, cumplicidade e amizade. Especialmente a minha irmã Vanusa por, além de tudo isso, estar sempre presente e disponível para ouvir as minhas alegrias, angústias e estar sempre me incentivando em todos os meus projetos.

Aos meus professores e colegas de curso, pelos ensinamentos, trocas e apoio.

Aos participantes desta pesquisa pela disponibilidade e contribuições dadas.

Especialmente, à minha filha, que tem suportado as minhas ausências para que, além de trabalhar, eu pudesse dedicar-me aos estudos do mestrado e à elaboração deste trabalho.

Agradeço também ao meu Orientador Antônio Crisóstomo, por tudo, especialmente pelas dicas e paciência com as minhas incertezas.

À todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a elaboração deste trabalho, em especial a Platini, Miguel Spinelli, Juliana, Ailson, Ilbetania, Silvia, Luiz, Leonardo, Leandro, Deuzilene, Micheline, Clarissa, Tainã, Airon,...

À todos, o meu muito obrigada!

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo primordial a identificação de riscos presentes nos processos de aquisições de bens, via pregão eletrônico, e formas de gerenciamento, no âmbito da Universidade Federal do Vale do São Francisco- Univasf, à luz da governança. A pesquisa descreveu como são realizados esses processos e os riscos associados às etapas de sua realização, propondo a mitigação dos riscos identificados. Para isso, foram utilizadas a pesquisa documental, entrevistas e *brainstorming* que forneceram informações sobre o objeto pesquisado e permitiram a reflexão e discussão dos *gaps* geradores de riscos e como gerenciá-los, de forma a potencializar os resultados desses processos. Como principais achados da pesquisa destacam-se as diversas etapas dos processos de aquisições e os diversos riscos vinculados, sendo observado que as fases de preparação das licitações e execuções são as mais suscetíveis a riscos. Foram ainda discutidas e propostas ações de mitigação dos riscos identificados, sendo que a maioria dessas ações pode ser capitaneada pela própria instituição. A importância dessa discussão deu-se principalmente em razão da relevância da área de aquisições que tem impacto direto nos objetivos organizacionais, trazendo contribuições tanto para o meio acadêmico com as reflexões sobre o tema em estudo, quanto para a instituição alvo da pesquisa, pois oferece uma visão atual dos riscos dos processos de compras de bens, podendo contribuir para introduzir melhorias a esses processos.

**Palavras-chaves:** Processos de compras, pregão eletrônico, gerenciamento de riscos.

## **ABSTRACT**

This research had as main objective the identification of risks present in the processes of acquisitions of goods, via electronic trading, and forms of management, in the scope of the Federal University of the Valley of São Francisco-Univasf, in the light of the governance. The research described how these processes are carried out and the risks associated with the stages of its realization, proposing the mitigation of the identified risks. In order to do so, we used documentary research, interviews and brainstorming that provided information about the researched object and allowed the reflection and discussion of the gaps that generate risks and how to manage them, in order to enhance the results of these processes. The main findings of the research are the various stages of the acquisition processes and the various risks involved, and it is observed that the phases of preparation of the bids and executions are the most susceptible to risks. Actions to mitigate identified risks were also discussed and proposed, and most of these actions could be led by the institution itself. The importance of this discussion was mainly due to the relevance of the area of acquisitions that has a direct impact on the organizational objectives, bringing contributions both for the academic environment with the reflections on the subject under study and for the institution that is the target of the research, since it offers a current view of the risks of the processes of purchases of goods, and can contribute to improve these processes.

**Key Words:** Procurement processes, electronic trading, risk management.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Relação entre Governança e Gestão .....	25
<b>Figura 2:</b> Níveis de análise do Referencial Básico de Governança .....	27
<b>Figura 3:</b> Gestão de Riscos e Governança.....	28
<b>Figura 4:</b> Linha do tempo.....	32
<b>Figura 5:</b> Cubo tridimensional do COSO .....	33
<b>Figura 6:</b> Relacionamento entre os princípios da gestão de riscos, estrutura e processo.....	35
<b>Figura 7:</b> Matriz de riscos .....	41
<b>Figura 8:</b> Categorias de atuação das compras públicas inteligentes.....	46
<b>Figura 9:</b> Ciclo de Gestão de Compras Públicas.....	46
<b>Figura 10:</b> Visão geral do SIASG.....	47
<b>Figura 11:</b> Processos de compras do Governo Federal por modalidade.....	51
<b>Figura 12:</b> Etapas da pesquisa.....	63
<b>Figura 13:</b> Organograma da Propladi .....	70
<b>Figura 14:</b> Organograma da Progest .....	71
<b>Figura 15:</b> Organograma da Secad .....	72
<b>Figura 16:</b> Compras realizadas por pregões de 2013 a 2018 na Univasf.....	74
<b>Figura 17:</b> Descrição dos fluxos/etapas dos processos de compras de materiais, via pregão eletrônico, na Univasf.....	76
<b>Figura 18:</b> Etapas e fluxos dos processos de aquisição de bens disponíveis em ARP .....	81

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Conceitos e princípios da governança.....	19
<b>Quadro 2:</b> Funções da gestão e governança .....	25
<b>Quadro 3:</b> Mecanismos de governança .....	26
<b>Quadro 4:</b> Componentes do gerenciamento de riscos para o COSO-ERM.....	34
<b>Quadro 5:</b> Tipologias de riscos.....	38
<b>Quadro 6:</b> Benefícios do mapeamento de processos.....	43
<b>Quadro 7:</b> Módulos das Compras públicas.....	48
<b>Quadro 8:</b> Princípios dos procedimentos licitatórios.....	49
<b>Quadro 9:</b> Resumo das modalidades de licitação .....	50
<b>Quadro 10:</b> Fases da licitação .....	51
<b>Quadro 11:</b> Documentos que devem constar no processo licitatório (pregão) .....	52
<b>Quadro 12:</b> Sistematização das etapas e instrumentos da pesquisa .....	64
<b>Quadro 14:</b> Competências dos elementos estruturantes da Gestão de Riscos da Univasf .....	84
<b>Quadro 16:</b> Riscos aos objetivos de processos de trabalho da Propladi listados no PGR-Aquisições .....	91
<b>Quadro 17:</b> Riscos aos objetivos de processos de trabalho da Propladi listados no PGR-Aquisições .....	95
<b>Quadro 18:</b> Identificação e análise dos riscos encontrados na pesquisa .....	105
<b>Quadro 19:</b> Resumo das proposições para mitigar os riscos encontrados.....	114

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia Geral da União
ARP	Ata de Registro de Preços
Audibra	Instituto dos Auditores Internos do Brasil
CATMAT	Sistema de Cadastramento de Materiais
CATSERV	Catálogo de serviços
CDO	Certidão de Crédito Orçamentário
CFAP	Coordenação de Formalização, Arquivo e Publicidade
CGGRC	Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controle
CGU	Controladoria Geral da União
CL	Coordenação de licitações
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DCL	Departamento de Compras e Licitações
DOU	Diário Oficial da União
DP	Diretoria de Planejamento
GRCorp	Gerenciamento de Riscos Corporativos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFES	Instituição Federal de Ensino
IFAC	Federação Internacional de Contadores
IN MP/CGU	Instrução Normativa conjunta do Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União
IRP	Intenção de Registro de Preço
ISO 31000	International Organization for Standardization nº 31000
LEDS	Levantamento de Demandas Setoriais
LIMPE	Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência
LOA	Lei Orçamentária Anual
NGR	Núcleo de Gestão de Riscos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PF	Procuradoria Federal
PGR- Aquisições	Plano de gestão de riscos em aquisições/contratações no âmbito da Univasf
PGRISCOS	Plano de Gestão de Riscos

PLOA	Plano Orçamentário Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PROGEST	Pró-Reitoria de Gestão e Orçamento
PROPLADI	Pró-Reitoria de Gestão e Orçamento
PR	Proprietário de Risco
PSC	Comitê do Setor Público
RDC	Regime diferenciado de Contratações Públicas
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores
SICON	Registro e Gestão dos Contratos
SIDEC	Sistema de Cadastro e Divulgação de Licitação
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SISME	Sistema de Empenhos de pagamentos
SISRP	Subsistema de Registro de Preços
SISPP	Subsistema de Preços Praticados
SPP	Sistema de Preços Praticados
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA.....	12
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>15</b>
1.3 JUSTIFICATIVA .....	16
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>18</b>
2.1 GOVERNANÇA.....	18
<b>2.1.1 Governança nas organizações públicas</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1.2 Governança para o TCU</b> .....	<b>24</b>
2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS .....	28
<b>2.2.1 Modelo de gerenciamento de riscos COSO</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2.2 Modelo de gerenciamento de riscos - ABNT NBR ISO 31000:2009</b> .....	<b>34</b>
<b>2.2.3 Gestão de riscos no setor público</b> .....	<b>36</b>
<b>2.2.4 Processo de Gestão de riscos</b> .....	<b>39</b>
2.3 PROCESSOS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	41
<b>2.3.1 Instrumentalização das compras públicas</b> .....	<b>47</b>
<b>3 METODOLOGIA DO TRABALHO</b> .....	<b>57</b>
3.1 O OBJETO DE ESTUDO .....	60
3.2 CORTE TEMPORAL .....	63
3.2 ETAPAS DA PESQUISA .....	63
3.4 SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES .....	64
3.5 RISCOS E GARANTIAS ÉTICAS AOS PARTICIPANTES.....	65
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>66</b>
4.1 O PROCESSO DE COMPRAS NA UNIVASF .....	68
<b>4.1.2 Principais setores envolvidos no processo de compras</b> .....	<b>69</b>
<b>4.1.2 A operacionalização dos processos de compras por pregões na Univasf</b> .....	<b>73</b>
<b>4.1.3 A aquisição/contratação dos itens licitados</b> .....	<b>80</b>
4.2 PLANOS DE GESTÃO DE RISCOS EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DA UNIVASF.....	83
<b>4.2.1 Riscos indicados no PGR-Aquisições</b> .....	<b>89</b>
<b>4.2.3 Os riscos identificados nos processos de aquisições da Univasf</b> .....	<b>95</b>
4.5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA: POSSÍVEIS FORMAS DE GERENCIAMENTO DOS RISCOS IDENTIFICADOS.....	106
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>115</b>
REFERÊNCIAS.....	118

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

As instituições estão cada vez mais complexas fazendo-se necessário o conhecimento da ciência e sua aplicação em busca de organizações eficientes e sustentáveis. O surgimento de um novo cenário cada vez mais dinâmico e instável fez com que a discussão sobre a gestão das organizações ganhasse um crescente destaque, buscando-se novos modelos e ferramentas de gestão organizacional. E, de acordo com Fortes (2009), dentro desse novo cenário de instabilidade, surge um novo modelo de gestão chamado de governança corporativa.

A governança corporativa ganhou evidência com a modificação intensa no mundo dos negócios e da necessidade agregar valor às instituições, partindo da iniciativa privada. Mas, como colocado por Oliveira e Pisa (2015, p.1268), “as práticas da gestão privada repercutiram favoravelmente em outros setores, contribuindo para a discussão do tema da governança no setor público”.

Matias-Pereira (2010) enfatiza que o cenário atual está exigindo dos governantes a adoção de ações inovadoras também na gestão pública. Dentro desse contexto, a governança corporativa do setor privado foi transferida e adaptada também para o setor público, pois, apesar de possuírem focos específicos, apresentam significativas semelhanças.

Segundo Secchi (2009), a governança no setor público surgiu a partir de reformas da administração pública, a partir dos anos 80, quando diversas críticas estavam sendo feitas ao modelo burocrático, introduzindo novas posturas na administração pública, que motivaram o surgimento do gerencialismo e da governança pública.

As instituições públicas brasileiras têm como órgão de controle o Tribunal de Contas da União (TCU). O referido órgão tem empreendido ações que visam a implementação da governança nos órgãos públicos brasileiros, a exemplos de realizações de auditorias nessa temática e a publicação da segunda versão do Referencial Básico de Governança em 2014.

A governança é um tema bastante amplo e apresenta distintos mecanismos para alcançá-la. Diante de sua amplitude, não foi possível e nem objetivo deste trabalho dar conta de toda a sua dimensão. Portanto, neste trabalho

considera-se a governança no contexto das boas práticas que contribui para reduzir riscos e criar valor para as organizações. Assim, dentro dessa perspectiva, essa pesquisa, mesmo considerando relevantes as outras perspectivas dentro do tema, prisma o gerenciamento de riscos em razão de considerá-lo de extrema importância para a consecução de objetivos. Além disso, a implementação de um gerenciamento de riscos pelos órgãos públicos estar sendo recomendado enfaticamente pelos órgãos públicos de controle, TCU e CGU.

A gestão de riscos é considerada pelo TCU componente de um dos mecanismos de governança (TCU, 2014), e postopela ABNT ISO 31000:2009, como base sólida para se alcançar uma governança eficaz e atingir os objetivos organizacionais, em razão de todas as organizações serem passíveis de inúmeros fatores que tornam incertos o alcance de seus objetivos, ou seja, são expostas a riscos. Então o gerenciamento desses riscos é um fator essencial.

Considerando a importância da adoção de um gerenciamento de riscos, o TCU publicou em 2018 um Referencial básico de gestão de riscos. O TCU afirma nesse manual que o desafio da governança em organizações públicas é determinar quanto risco aceitar na busca de uma melhor prestação do serviço público e que o instrumento de governança que permite lidar com esse desafio é a gestão de riscos, um componente essencial da governança institucional (TCU, 2018).

Risco é definido como o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos e a gestão de riscos como o processo que busca alcançar razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos (TCU, 2018).

O risco é inerente a toda e qualquer atividade, até mesmo cotidianas. A ABNTISO 31000:2009 destaca que a gestão de riscos pode ser aplicada em todas as organizações, de todos os tipos e tamanhos e que pode ser aplicada em suas várias áreas e níveis, a qualquer momento, bem como a atividades, funções e projetos específicos. E é fundamental que os riscos sejam considerados e gerenciados em toda e qualquer atividade e organização, a fim de garantir ao máximo a probabilidade de atingir seus objetivos.

Dentro desse contexto, buscou-se nesse trabalho fazer uma pesquisa na área de gerenciamento de riscos, escolhendo como objeto de estudo a Universidade Federal do Vale do São Francisco- Univasf. Considerando que a referida instituição possui inúmeras atividades, foi estudada, especificamente, a área de aquisições por

ser uma atividade transversal, que tem impacto em toda a organização, pois, como afirma Terra (2016), o processo de compras mesmo sendo considerado uma atividade-meio tem uma atuação finalística nas organizações.

As instituições públicas, de modo geral, para que possam alcançar os seus objetivos possuem a necessidade de contratar terceiros para suprir suas necessidades, constituindo assim, a necessidade de compra. Essa necessidade se dar tanto para manutenção da máquina pública propriamente dita como para a materialização de seus objetivos. Essas contratações, por via de regra, são realizadas por meio de procedimentos licitatórios para a escolha da proposta mais vantajosa. Um dos procedimentos bastante utilizado para as compras públicas é o Pregão eletrônico. O pregão eletrônico é a mais recente modalidade de licitação, criada pela Lei 10.520/2002 e regulamentado pelo Decreto 5.450/2005, e é realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, o qual funciona como um leilão reverso. Segundo a OCDE (2011), aproximadamente 85% dos bens e serviços comuns licitados no Brasil ocorrem por meio de pregões eletrônicos.

Santos et al. (2011) ressaltam que uma das áreas do setor público que tem ganhado muitos investimentos é a de compras e que houve importantes avanços nessa área, especialmente com o surgimento da modalidade de Pregão eletrônico. No entanto, mesmo com a sofisticação com que as compras públicas têm sido tratadas, o autor aponta que ainda existem riscos nessa área.

O setor de compras se constitui como um dos segmentos principais para qualquer organização, tanto as privadas como as públicas, pois, por meio da realização das compras, quando praticada de forma eficiente, pode haver melhor aproveitamento dos recursos financeiros e qualidade dos serviços prestados, conseguindo assim atingir seus objetivos com menor dispêndio financeiro. Ao mesmo tempo, qualquer falha nesse setor pode trazer impactos negativos diretos nos objetivos organizacionais e afetar diretamente na satisfação de seus *stakeholders*. E quando se trata de compras públicas, os *stakeholders* são muito mais amplos, portanto, um bom desempenho nessa área se torna ainda mais demandada.

Dada à importância que o setor de compras representa às organizações e considerando que as aquisições públicas podem contribuir de forma significativa para a geração de valor público a suas instituições, este trabalho buscou verificar a atuação da Universidade Federal do Vale do São Francisco em relação ao seu

gerenciamento de riscos em aquisições de produtos, os chamados bens comuns, especificamente aqueles adquiridos por meio de Pregões eletrônicos.

Nesse contexto, o recorte sobre as aquisições de produtos para análise dos riscos foi feito em razão de representar uma atividade complexa da gestão pública e que impacta diretamente as atividades fins da instituição. É uma área que se utiliza de recursos públicos, portanto, o interesse nessa área diz respeito não só a instituição e seus integrantes, mas a sociedade de forma geral.

Além disso, há cobranças pelos órgãos de controle de se implementar uma gestão de riscos no serviço público, sobretudo na área de aquisições com a finalidade de avaliar se as organizações públicas estão adotando as boas práticas de governança e de gestão nas aquisições. A modalidade pregão eletrônico foi escolhida por representar a modalidade mais utilizada para aquisições de produtos da IFES em estudo, assim como da maioria dos órgãos públicos brasileiros. Dessa forma, o problema desta investigação foi: Quais são os riscos presentes nos processos de aquisições de bens, via Pregão eletrônico, e como são gerenciados na Universidade Federal do Vale do São Francisco- UNIVASF, à luz da governança?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Identificar os riscos presentes nos processos de aquisições de bens, via Pregão eletrônico, e formas de gerenciamento, no âmbito da Universidade Federal do Vale do São Francisco- UNIVASF, à luz da governança.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Descrever o fluxo dos processos de aquisições de bens, materiais e serviços da Universidade Federal do Vale do São Francisco, realizadas por meio de Pregão Eletrônico;
- Analisar os planos de gestão de riscos das áreas envolvidas nas aquisições;
- Identificar os possíveis riscos que podem ocorrer durante o processo de aquisições;

- Inferir as diferenças entre os riscos identificados e aqueles previstos nos planos das áreas de estudo;
- Propor possíveis iniciativas que auxiliem o gerenciamento de riscos na UNIVASF.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Este estudo buscou identificar os riscos presentes nos processos de aquisições de bens, via Pregão eletrônico, na Universidade Federal do Vale do São Francisco- UNIVASF e formas de gerenciamento à luz da governança.

A escolha do tema foi motivada em razão do destaque que vem ganhando no setor público, sendo enfaticamente recomendado que sejam adotados procedimentos de governança e gestão de riscos pelos órgãos públicos, a exemplo da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, criada pelo Ministério do Planejamento em parceria com a Controladoria geral da União, aqui denominada IN MP/CGU nº 01/2016, e do Decreto 9.203/2017. Além, do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário que fala sobre a governança das aquisições públicas e do Acórdão 1.236/2015-TCU que recomenda expressamente que a Univasf adote procedimentos de governança e de gestão de riscos, sobretudo, na área de aquisições. Mais recentemente, foi publicada a IN MPOG 01/2018 que trata das compras públicas. Castro; Silva (2017) em estudo com o objetivo de avaliar a prestação de contas de cinco Universidades Públicas Federais de acordo com as boas práticas de governança pública, encontraram alguns problemas, entre eles, a ausência de mecanismos de controle adequados, como a gestão de riscos.

A partir do pressuposto de que a gestão de riscos como mecanismo de governança é uma área com potencial a ser explorada nas instituições públicas, espera-se que este estudo na Univasf traga contribuições para esta IFES, assim como, sua relevância ultrapasse a instituição pesquisada, podendo servir de parâmetro a outras instituições públicas que se utilizam do pregão eletrônico para aquisições de produtos em razão da similitude dos procedimentos.

Além disso, os riscos são inerentes a todas as atividades humanas e vêm ganhando destaque em razão das rápidas transformações do mundo moderno que tornam os riscos mais iminentes e complexos. Portanto, o estudo do gerenciamento de riscos faz-se relevante. Potencializa-se essa relevância ao estudar o

gerenciamento de riscos das compras públicas, pois esta é uma área que impacta as atividades fins da instituição e conseqüentemente o seu desempenho e a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Conforme Terra (2016) a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública, pois é uma área que mobiliza e influencia toda a instituição, apresentando importante valor estratégico. E, de acordo com Branco; Brodbeck; Torres (2013), as IFES, assim como as demais instituições governamentais apresentam dificuldades na realização das compras, em razão desses processos serem altamente regulado, burocrático e lento.

Ademais, as compras públicas são realizadas por meio da utilização de recursos públicos, portanto, é uma área que impacta não só a instituição onde são realizadas as compras, mas concerne a toda sociedade. Em razão de ser uma área de grande interesse social, demanda sempre novos estudos acadêmicos sobre o tema.

Estudos sobre compras públicas, gerenciamento de riscos e governança têm sido publicados sob vários enfoques e tem despertado o interesse da comunidade acadêmica. A realização deste estudo teve a expectativa de, a partir do ineditismo de seu objetivo, que tem como singularidade identificar os riscos presentes nos processos de aquisições de bens, via Pregão eletrônico e formas de gerenciamento, no âmbito da Universidade Federal do Vale do São Francisco-UNIVASF, à luz da governança, contribuir com os estudos dessa área, preenchendo lacunas presumidamente existentes.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em cinco partes, incluída esta introdução, na qual foi apresentado o tema da pesquisa, sua contextualização, objetivos e justificativa. Na segunda seção são discutidos os conceitos teóricos sobre o tema estudado, desde a governança, gerenciamento de riscos, processos de compras e pregão eletrônico. Na terceira parte é descrita a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Na quarta parte são apresentados e analisados os achados metodológicos de cada um dos objetivos específicos que permitiram atingir o objetivo precípua desta pesquisa. E na quinta e última parte são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, serão discutidos os principais conceitos trazidos neste estudo com objetivo de subsidiá-lo, sendo eles: governança, riscos, processo de compras e pregão eletrônico.

### 2.1 GOVERNANÇA

Governança é um assunto bastante discutido na academia, vindo a despertar o interesse de diversos estudiosos. Serpa (2013) afirma que esse termo tem se propagado em diversas áreas do conhecimento, assumido diferentes significados, e que tem sido significativo o interesse sobre o tema pela comunidade acadêmica.

A governança concernente às organizações é chamada de governança corporativa. Esta diz respeito ao modo que as organizações são administradas, sendo definida por Franco (2017) como o sistema de direção e controle das organizações. E, embora não seja um tema recente, ganhou destaque nas últimas décadas. Pereira (2011) chama a atenção para o surgimento não tão recente da governança, citando que na década de 40 já se falava sobre o tema. O autor diz que o termo originalmente significa a arte e a tentativa de governar sistemas complexos e que a partir da década de 80 houve a sua popularização.

Bogoni (2010) ao falar sobre a governança corporativa, afirma que esta ganhou maior relevância a partir da separação entre controle e gestão em consequência do surgimento das modernas corporações, que passaram a ser cada vez mais complexas. Benedicto et al (2013), afirmam que a governança corporativa surgiu impulsionada pelas transformações do mundo corporativo ocasionadas pelo capitalismo e pelas tecnologias, contribuindo para a formação crítica da sociedade e atingido todos os segmentos sociais, sejam eles privados ou públicos, exigindo que se fizesse presente em todos os tipos de gestão aspectos como fiscalização, transparência, prestação de contas e responsabilidade.

No Brasil, o tema governança corporativa ganha importância a partir dos anos 1990, quando diversos esquemas de fraudes nos registros contábeis vieram à tona, vindo a causar o fechamento de grandes bancos privados pelo Banco Central,

provocando a busca de uma maior governança (OLIVEIRA; PISA, 2015). Em 1995 foi criado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) com o objetivo de promover e fomentar discussões e práticas sobre a governança corporativa no país (IBGC, 2015).

O êxito evidenciado nas práticas de governança corporativa conduziu as discussões e busca de suas boas práticas também no setor público. Dessa forma, diversas publicações sobre o tema foram divulgadas e a governança passou a ser conceituada por diversas instituições e estudiosos. Então, são apresentados a seguir alguns conceitos e princípios da governança, detalhados no quadro 01.

**Quadro 1:** Conceitos e princípios da governança

Conceito	Princípios	Autor/ entidade
Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência;</li> <li>• Equidade;</li> <li>• Accountability;</li> <li>• Responsabilidade Corporativa.</li> </ul>	IBGC (2015)
Governança é a distribuição de poder na sociedade e a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança;</li> <li>• Integridade;</li> <li>• Compromisso;</li> <li>• Responsabilidade;</li> <li>• Transparência</li> <li>• Integração;</li> </ul>	Matias-Pereira (2010)
Governança é combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança;</li> <li>• Integridade,</li> <li>• responsabilidade,</li> <li>• compromisso,</li> <li>• transparência</li> <li>• <i>accountability</i></li> </ul>	IN MP CGU 01/2016
A governança pública é composta pela efetividade, transparência, <i>accountability</i> ; participação, equidade; conformidade legal, integridade/ética.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efetividade</li> <li>• Transparência;</li> <li>• Accountability;</li> <li>• Participação;</li> <li>• Equidade;</li> <li>• Conformidade Legal;</li> <li>• Integridade/Ética.</li> </ul>	Oliveira e Pisa (2015)
Governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de resposta;</li> <li>• Integridade;</li> <li>• Confiabilidade;</li> <li>• Melhoria regulatória;</li> <li>• Prestação de contas/responsabilidade</li> <li>• Transparência.</li> </ul>	Decreto 9.203/2017
Governança no setor público é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade;</li> <li>• Equidade;</li> <li>• Responsabilidade;</li> <li>• Eficiência;</li> <li>• Probidade;</li> <li>• Transparência;</li> <li>• Accountability</li> </ul>	TCU (BRASIL, 2014)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de estudos.

Como percebido no quadro 01, diversos conceitos e princípios relativos à governança foram trazidos por entidades e estudiosos. Muitos dos princípios apontados nas diversas publicações se repetem, como a liderança, transparência, prestação de contas, responsabilidade e outros. Pode-se inferir que a governança é uma forma de responder as exigências sociais por maior transparência e controle das organizações objetivando sua sustentabilidade.

### **2.1.1 Governança nas organizações públicas**

As constantes e rápidas transformações ocorridas no mundo inevitavelmente tem afetado a administração pública. Dessa forma, a busca de melhorias e da qualidade do serviço público torna-se fundamental para o alcance de seus objetivos.

Segundo Barros (2014) a literatura revela uma perda de confiança dos governos por parte dos cidadãos. Isso fez com que, governos do mundo inteiro buscassem modelos de gestão visando melhorar os padrões de qualidade de seus serviços perante a sociedade buscando o resgate da confiança dos cidadãos no setor público. E uma das discussões que tem ganhado destaque em busca da melhoria no serviço público é a governança.

Os mecanismos de governança têm sido discutidos em diversos organismos internacionais que defendem a sua adoção pelos setores públicos, objetivando melhores desempenhos no atendimento das demandas sociais, a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Federação Internacional de Contadores (IFAC).

Fontes Filho (2003) e Pisa; Oliveira (2015) salientam que a motivação para o setor público adotar as práticas da governança corporativa foi o sucesso observado nas práticas da gestão privada, que repercutiu favoravelmente, motivando a ampliação das discussões acerca do tema também nesse setor.

Conforme o TCU, o interesse sobre o tema da governança aumentou com a crise dos anos 1980, inicialmente na esfera privada. Mas, a crise fiscal deixou evidente também a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, exigindo um novo arranjo econômico e político internacionalmente, fazendo com que a governança fosse discutida e implantada também no setor público. Isso fez que, anos seguintes, diversos países, incluindo o Brasil, comesçassem a se preocupar com aspectos

relacionados à governança também no setor público. Desde então, diversos códigos passaram a ser publicados relativos ao tema tanto para o setor privado quanto público, vindo a ser realizadas diversas iniciativas de melhoria da governança. No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. (TCU, 2014).

Heinnegen (2018) ressalta que as práticas de governança foram introduzidas e adaptadas à gestão pública, principalmente pós-Constituição de 1988, principalmente após reformas administrativas nos anos 1990, inspirada na administração pública gerencial, buscando atender ao princípio da eficiência, introduzindo conceitos de governança, como a *compliance*, *disclosure* e *accountability*.

Para Serpa (2013) a governança corporativa ganhou evidência no setor público brasileiro com a reforma do estado iniciada em 1995 que objetivava um diagnóstico da crise fiscal e do modelo de administração burocrática que se mostrava ineficiente e apresentava como alternativa o modelo de Administração Pública Gerencial, aprovando nesse ano, o Plano Diretor de Reforma do Estado que tinha como um dos objetivos o aumento da governança. Castro; Silva (2017) também destacam que o conceito de governança foi adaptado para o setor público a partir da concepção da abordagem gerencial na Administração Pública com a finalidade de tornar suas organizações flexíveis e adaptáveis.

Bogoni et al (2010) aduzem que no modelo de Estado gerencial o poder público adota modelos de controle da iniciativa privada e baseia-se nas boas práticas de governança corporativa, ressaltando, contudo, que a relação Estado e cidadão é mais complexa que a relação entre organizações privadas e seus clientes, pois no setor público o cidadão além de ser cliente do Estado é também o seu acionista.

Dentro do contexto do modelo gerencial em que a administração pública busca adaptar algumas ferramentas da iniciativa privada a governança corporativa ganha relevância no setor público. Secchi (2009) afirma que embora muitas reformas da administração pública não tragam, de fato, efeitos concretos, o modelo gerencial e o da governança aliados têm potencial para num longo prazo mudar a forma como as organizações públicas se administram e se relacionam. Para o autor, a administração pública gerencial foca em valores como a eficiência, eficácia e

competitividade e a governança pública favorece uma melhor relação entre o sistema governamental e seu entorno.

Fontes Filho (2003) afirma que os instrumentos de governança da iniciativa privada são muitas vezes limitados ou inaplicáveis ao setor público em razão de suas especificidades. Mas, em razão de as organizações públicas também estarem sujeitas aos padrões de aceitação social, fator fundamental para suas sobrevivências, a governança nelas também se torna essencial, sendo importante a ponderação em sua apropriação em razão de suas peculiaridades.

Então, mesmo com as especificidades de cada esfera (privada e pública) estas apresentam algumas semelhanças, permitindo a replicação de muitas das ferramentas de gestão de uma esfera para a outra, considerando, contudo, suas características específicas. Portanto, a governança no setor público faz-se pertinente.

Matias-Pereira (2010) defende que a governança nas organizações privadas e públicas é semelhante, apresentando como aspectos comuns, a separação entre propriedade e gestão, que criam o problema de agência, os instrumentos definidores de responsabilidade e poder, o acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos definidos. O autor aponta que são comuns entre eles também os mesmos princípios básicos como, a transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Na mesma seara, Fontes Filho (2003) também destaca que as organizações públicas e privadas têm semelhanças importantes no que diz respeito à governança organizacional, apontando como aspectos comuns, a separação entre propriedade e gestão, os mecanismos de definição de responsabilidade e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos.

Pereira (2011), também afirma que como o problema de agência proveniente da separação entre propriedade e gestão faz parte também do setor público, sendo até mesmo mais complexo e visível, permitindo que a governança neste seja embasada nos mesmos princípios da governança corporativa do setor privado. Nesta mesma concepção Franco (2017) também cita que o conflito de agência é estendido ao setor público, portanto a governança é aplicada também a este setor, que tem como finalidade a adoção das melhores práticas.

Para o IBGC (2015) os princípios básicos da governança corporativa por ele apontados (transparência; equidade; *accountability*; responsabilidade

corporativa) são alicerces da boa governança de qualquer tipo de organização, independentemente de porte, natureza jurídica ou tipo de controle e que, embora esses princípios e práticas tenham sido desenvolvidos inicialmente para empresas, podem ser adotados por outros tipos de organizações, a exemplo das governamentais. Bogoni et al (2010) ratifica que esses princípios são aplicáveis ao setor ao Setor público. Castelo Branco; Cruz (2013, p.23) também asseveram que esses princípios da governança corporativa apontada pelo IBGC são perfeitamente aplicáveis ao serviço público e que os mesmos aparecem há muito tempo na legislação pública federal, às vezes com outros nomes, mas com conteúdos conceituais equivalentes, apresentando como exemplos, Planejamento e Controle (DL200/1997, art. 6º); a LIMPE (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) trazida no art. 37/CF; economicidade, legalidade e legitimidade trazidos no art.70/CF; eficácia e efetividade tratados na Lei 10.180/2001, arts. 7, III, 20, II e outros.

O TCU mostra que a própria constituição de 1988 estabeleceu mecanismos de governança e além desta, houve também a criação de outros instrumentos, a exemplo da publicação de diversas leis e decretos que buscaram institucionalizar direta ou indiretamente as estruturas de governança no país (TCU, 2014). Podemos destacar ainda instruções, normativos e Guias de Orientação dedicados ao tema, criados por diversos órgãos governamentais, como o IBGC, CGU, TCU e outros.

Castelo Branco; Cruz (2013) também citam alguns mecanismos ou práticas de governança corporativa no setor público federal, que consideram como principais e úteis para a agregação de valor, para o alcance de metas e para a prestação de contas à sociedade, os quais são: Conselhos, que permitem a participação da sociedade civil na gestão pública; ouvidorias; carta de serviço ao cidadão; garantia de acesso a informação prevista em Lei; planejamento institucional; comitês internos; descentralização administrativa; relatórios de gestão; avaliação de desempenho individual e institucional; auditoria interna; controle externo e a gestão de riscos. Esses instrumentos contribuem para a melhoria na prestação de serviços públicos, estimulando o aumento da produtividade dos agentes e das organizações que se obrigam a prestar contas de seus atos, como também permite a participação dos demais interessados que podem acompanhar o

desempenho das organizações e seus agentes e cobrar uma gestão pública mais efetiva.

Matias-Pereira (2010) afirma que a boa governança no setor público, entre outras ações, requer uma gestão estratégica que torne viável a criação de valor público, tornando a administração pública capaz de atender as demandas ou carências da população de forma efetiva, tempestiva e legítima e que gere mudanças sociais. Requer ainda uma gestão política e uma gestão da eficiência, eficácia e efetividade, que torne factível uma boa governança. Castro; Silva (2017), por sua vez, explicita que o Estado, para se tornar eficiente e atender as demandas da sociedade, é fundamental fortalecer os mecanismos de governança pública. Pereira (2011) diz que na gestão pública a governança embora edificada nos mesmos princípios da governança corporativa do setor privado, suas estruturas e mecanismos estão constantemente em evolução e suas recomendações e diretrizes estão direcionadas a estrutura de controles, a *accountability* e a gestão de riscos.

### **2.1.2 Governança para o TCU**

O TCU tem impulsionado a adoção das práticas de governança nos órgãos públicos federais por meio de estudos, publicações a cerca do tema e levantamentos sistemáticos sobre a temática em várias áreas e em diversos órgãos que se utilizam de recursos federais. Dessa forma, têm trazido incentivos importantes para o estabelecimento da governança na gestão pública. Um exemplo disso é que baseado em estudos do TCU, o governo federal criou o Decreto 9.203 de 2017 que visa à implantação de uma política de governança para o Poder Executivo federal, ressaltando que os mecanismos de governança apontados pelo TCU representam um aparato para a governança pública (TCU, 2017).

Castelo Branco; Cruz (2013) ressaltam que o TCU vem aperfeiçoando seus métodos de controle para além da conformidade legal, buscando introduzir boas práticas de gestão e governança corporativa nas instituições públicas federais e que essas ações de estímulos a essas práticas vêm logrando êxito.

O conceito de governança é variado e apresentado por diversos autores e instituições. Embora esses conceitos sejam relevantes e discutidos, este trabalho escolheu como modelo o conceito do TCU, e que também foi adotado pela IN

MP/CGU nº 01/2016 e pelo Decreto 9.203/2017, por serem direcionados à administração pública, sendo definido da seguinte forma:

Governança no setor público compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p.26).

Conforme o TCU, governança e gestão são dependentes, inter-relacionadas e complementares, e cada uma apresenta funções específicas, conforme apresentadas no quadro 02.

### Quadro 2: Funções da gestão e governança

Funções da gestão	Funções da governança
a) definição do direcionamento estratégico; b) supervisão da gestão; envolvimento das partes interessadas; c) gerenciamento de riscos estratégicos; d) gerenciamento de conflitos internos; e) auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle e promoção da <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e da transparência.	a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: baseado em TCU, 2014

O TCU entende que enquanto a gestão é integrada aos processos organizacionais, sendo a responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, exercendo a função de planejar, executar, controlar e agir, a governança se encarrega de monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão velando pelo atendimento dos cidadãos e demais partes interessadas. E apesar de apresentarem funções distintas são dependentes, complementares e inter-relacionadas, conforme a figura 01.

**Figura 1: Relação entre Governança e Gestão**



Fonte: TCU, 2014.

O TCU defende que alguns mecanismos devem ser adotados para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória. Esses mecanismos são: a liderança, a estratégia e o controle. O mecanismo de liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. O mecanismo de estratégia é necessário para a boa governança no qual envolve as partes interessadas, as estratégias organizacionais e o alinhamento de estratégias, operações e organizações envolvidas. Outro mecanismo importante é o controle, pois para a execução desses processos existem riscos que devem ser gerenciados, sendo componentes desse mecanismo a transparência e *accountability*, a auditoria interna e a gestão de riscos (TCU, 2014).

**Quadro 3:** Mecanismos de governança

Mecanismos	Descrição	Componentes
Liderança	Refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.	Pessoas e competências
		Princípios e comportamentos
		Liderança organizacional
		Sistema de governança
Estratégia	Envolve aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.	Relacionamento com partes interessadas
		Estratégia organizacional
		Alinhamento transorganizacional
Controle	Compreende os processos e seus riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e <i>accountability</i> , que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.	Gestão de riscos e controle interno*
		Auditoria interna
		<i>Accountability</i> e transparência

Fonte: A partir de TCU, 2014.

Para cada um dos mecanismos de governança, o TCU listou um conjunto de componentes, conforme foram apresentados no quadro 3. E para cada componente foram atribuídas, ainda, práticas relacionadas a itens de controle, que contribuem para a governança e para o alcance de objetivos por considerar que os mecanismos isolados não produzem os efeitos desejados, sendo representados na figura 02.

**Figura 2:** Níveis de análise do Referencial Básico de Governança



Fonte TCU (2014).

A governança no setor público, conforme o TCU, pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais, sendo essas perspectivas interdependentes e complementares e passíveis da aplicação de todos os seus mecanismos: a liderança, a estratégia e o controle (TCU, 2014).

A primeira perspectiva de observação é a vertente política da governança pública, que visa a supremacia do interesse público e o alcance dos objetivos coletivos da sociedade, definindo as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado. A segunda perspectiva é a vertente político-administrativa da governança no setor público, focada na formulação e implementação de políticas públicas efetivas e nas relações entre estruturas e setores. A perspectiva de órgãos e entidades é a sua vertente corporativa, com foco no cumprimento dos objetivos das organizações, buscando garantir o alinhamento entre as ações da organização e o interesse público e garantir que cada órgão ou entidade cumpra seu papel. A perspectiva intraorganizacional objetiva reduzir riscos, otimizar resultados e agregar valor aos órgãos e entidades, com foco nos processos decisórios, nas estruturas específicas de governança e nas relações intraorganizacionais, sendo aplicada a aquisições, pessoas, regulamentações e outros. (TCU, 2014).

Entre essas perspectivas da governança apontadas pelo TCU e seus mecanismos, esse trabalho molda-se no mecanismo de controle em que estão inseridos os componentes de gestão de riscos e apresenta-se sob a perspectiva intraorganizacional, ao fazer uma pesquisa relativa uma atividade organizacional (aquisições) e concentra-se, especificamente no componente de gerenciamento de riscos, que será abordada a frente em outros tópicos desse referencial.

## 2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS

O gerenciamento de riscos, embora não seja o único mecanismo da governança, é parte integrante desta, como asseverado pelo TCU (2014) e por Franco (2017), podendo ser considerado como uma das principais ferramentas da governança exercendo papel fundamental por contribuir ou mesmo garantir o alcance de objetivos organizacionais. Enquanto a governança fornece parâmetros para que a organização alcance seus objetivos, o gerenciamento de riscos possibilita o cumprimento desses em ambientes instáveis, sendo fundamental para a sustentabilidade organizacional.

**Figura 3:** Gestão de Riscos e Governança



Fonte: FRANCO, 2017.

Ao falar de gerenciamento de riscos é importante destacar o conceito de risco. AABNT/ISO 31000:2009 define risco como o efeito da incerteza nos objetivos, conceituando essa incerteza como a deficiência de informações relacionadas a um

possível evento. Para Hill (2006), risco é a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro. Pela IN MP/CGU 01/2016 o risco é conceituado como a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos.

Ávila (2014) diz que o risco é a probabilidade de acontecimentos de fatos indesejados ou de um evento adverso ao esperado ser realizado. Franco (2017) diz que riscos são eventos com possibilidades de ocorrências estimadas e resultados mensuráveis, sendo o risco resultado de uma decisão. Para o TCU (2018), risco é a combinação da probabilidade de ocorrência de eventos que afetem objetivos estabelecidos e os impactos desses possíveis acontecimentos na realização de objetivos.

Conforme visto nos conceitos acima, a maioria dos autores convergem no sentido de que risco não significa algo maléfico, mas uma incerteza sobre eventos futuros, que podem trazer perdas como também ganhos. Destoando dessa percepção, o COSO-ERM (2006, p16.), afirma que “risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos”. Para o COSO-ERM (2006), os eventos que trazem impactos positivos são chamados de oportunidade, sendo o risco apresentado como algo negativo.

Franco (2017) ressalta que riscos e incerteza são distintos, sendo a incerteza algo imprevisível e incalculável, enquanto o risco é algo que pode ser previsto e mensurado.

A partir desses conceitos apresentados, riscos podem ser definidos como possíveis acontecimentos que podem impedir, dificultar ou onerar de alguma forma a consecução de objetivos, ocasionados tanto por prejuízos quanto pela perda de oportunidades.

O IBGC (2007) diz que entre os vários critérios para classificar riscos há dois componentes inter-relacionados: pessoas e reputação. As pessoas aparecem como causas e a reputação como consequência do mau gerenciamento de riscos. Ao tipificar riscos, o IBGC (2007) diz que os riscos podem ser de natureza estratégica, operacional e financeira, causados por eventos de origem interna e externa à organização. Riscos de origem externa são os originados fora das organizações e geralmente extrapolam o poder de intervenção sobre os eventos causadores desses riscos, possibilitando apenas uma ação reativa. Mas ressalta ser fundamental está preparado para essa ação reativa, portanto, esses riscos podem e

devem ser gerenciados. Estão associados a ocorrências do ambiente macroeconômico, político, social, natural ou setorial em que a organização opera. Os riscos internos são eventos originados na própria organização e, em razão disso, permite uma ação proativa no gerenciamento desses riscos, os quais são geralmente originados pela sua estrutura, processos, quadro de pessoal, ambiente ou tecnologias. (IBGC, 2007)

Segundo o IBGC (2007), é importante classificar os riscos também de acordo com sua natureza, que podem ser: estratégicos, operacionais e financeiros. Os riscos estratégicos estão relacionados a forma de condução da organização. Os riscos financeiros dizem respeito ao ambiente macro, como competitividade e fatores de mercado e os riscos operacionais estão relacionados aos processos.

A IN01/2016 MP/CGU também tipifica os riscos considerando os diversos fatores causadores de riscos, que são classificados de acordo com a origem, sendo chamados de riscos operacionais, riscos de imagem/reputação, riscos legais e riscos orçamentários e financeiros. De acordo com a citada normativa, esses riscos podem ser provenientes de inadequação, falhas e deficiências em suas operações, problemas que possam ocasionar a perda da confiabilidade perante a sociedade, alterações legislativas ou normativas que impactem suas atividades e problemas na execução dos recursos orçamentários e financeiros. (BRASIL, 2016).

Riscos sempre estiveram presentes em alguma proporção em toda existência humana. E assim como estão presentes na vida cotidiana dos indivíduos, as organizações também estão constantemente sujeitas a riscos. Os riscos concernentes às organizações são chamados também de riscos corporativos por alguns autores e entidades a exemplo do IBGC (2007). Na sociedade moderna, em razão da dinamicidade e rapidez dos acontecimentos os riscos têm sido cada vez mais iminentes, e conforme posto por Hill (2006), vêm ganhando uma importância cada vez maior na sociedade moderna.

Diversos autores e entidades ABNT/ISSO 31000:2009; COSO (2006); TCU (2018); consideram o gerenciamento de riscos como um importante fator de sucesso organizacional. O gerenciamento de riscos visa o preparo para lidar com as diversas possibilidades a fim de se obter diversas alternativas que possibilitem a escolha da melhor opção para eliminar ao máximo os entraves e permitir chegar aos resultados desejados ou, até mesmo, potencializá-los.

O IBGC (2015) defende que os riscos aos quais as organizações estão sujeitas devem ser gerenciados e que esse gerenciamento de riscos deve ser um instrumento de tomada de decisão da alta administração que, ao identificar a oportunidade de ganhos e a redução da probabilidade ou dos impactos de perdas, assim como a garantia de cumprimentos regulatórios, melhorem o desempenho organizacional. O gerenciamento de riscos corporativos é conceituado pelo IBGC (2017), como:

um sistema intrínseco ao planejamento estratégico de negócios, composto por processos contínuos e estruturados – desenhados para identificar e responder a eventos que possam afetar os objetivos da organização – e por uma estrutura de governança corporativa – responsável por manter esse sistema vivo e em funcionamento. Por meio desses processos, a organização pode mapear oportunidades de ganhos e reduzir a probabilidade e o impacto de perdas. Trata-se, portanto, de um sistema integrado para conduzir o apetite à tomada de riscos no ambiente de negócios, a fim de alcançar os objetivos definidos. (IBGC, 2017, p.14).

Para o COSO (2006) o gerenciamento de riscos corporativos possibilita lidar com as incertezas de forma eficaz e contribui para o alcance de objetivos organizacionais, trazendo para o termo, a seguinte definição:

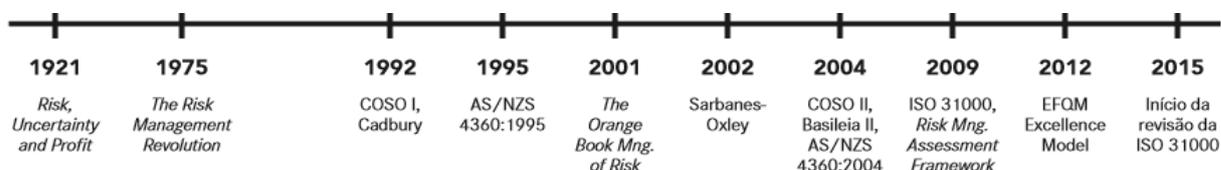
O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. (COSO, 2006 p. 3).

O gerenciamento de riscos pela IN MP/CGU 01/2016 é definido como um “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (BRASIL, 2016, p.02). Para Barreto (2013, p.06) “o gerenciamento de riscos é uma tentativa de se estruturar a forma como as organizações trabalham para enfrentar as incertezas que cercam seus projetos”. Na ABNT NBR ISO 31000:2009 a gestão de riscos é definida como sendo “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” (p.2). O TCU (2018, p.12) diz que a gestão de riscos objetiva assegurar uma razoável segurança ao alcance de objetivos, definindo a gestão de riscos como “um conjunto de atividades coordenadas para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos”.

Conforme Santos (2013) o processo de gestão de risco é discutido por diversos autores e todos convergem que a implementação de processos de gestão de risco pelas organizações traz uma maior probabilidade de sucesso, diminuindo os impactos negativos e aumentando as vantagens e oportunidades dos riscos potencialmente positivos, de forma que, o gerenciamento de riscos nas organizações tem sido cada vez priorizado, principalmente em razão de inúmeras falências ocorridas nas duas últimas décadas, muitas delas fraudulentas.

Apesar de o gerenciamento de riscos ter ganhado destaque a partir do século XX, há evidências remotas da preocupação com o gerenciamento de riscos, a exemplo de construção de muralhas, estoque de mantimentos, busca de parcerias e outros. Mas o ano de 1921, com a publicação da obra de *Risk, Uncertainty and Profit* de Frank Knight, é considerado o marco sobre o tema. Desde então, diversas publicações e modelos internacionalmente conhecidos foram publicados sobre o tema (TCU, 2018), conforme apresentados na figura 4.

**Figura 4:** Linha do tempo



Fonte: TCU (2018).

Dos modelos de gerenciamento de riscos, o COSO e a ISO 31000 (2009) são os mais conhecidos. No Brasil, o COSO teve uma publicação em português realizada pela Audibra (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) publicou o COSO-ERM em 2006 a versão em português do modelo de gestão de riscos produzido pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), intitulado Gerenciamento de Riscos Corporativos– Estrutura Integrada, aqui chamado de COSO (2006).A Norma ISO 31000 também foi publicada no Brasil através da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, sendo chamada aqui de ABNT NBR ISO 31000:2009.

## 2.2.1 Modelo de gerenciamento de riscos COSO

No COSO (2006) é posto que o gerenciamento de riscos corporativos ajuda a organização a alcançar seus objetivos e evitar perigos e surpresas em seu percurso. Nele é atribuído como finalidade do gerenciamento de riscos: alinhar o apetite a risco com a estratégia adotada; fortalecer as decisões em resposta aos riscos; reduzir as surpresas e prejuízos operacionais; identificar e administrar riscos múltiplos e entre empreendimentos; aproveitar oportunidades e otimizar o capital.

O COSO (2006) ressalta que os objetivos de uma organização devem ser baseados na sua visão e missão e a partir daí se estabelecer os planos estratégicos para alcança-los. E a estrutura do gerenciamento de riscos visa o alcance desses objetivos. Há, então, um relacionamento direto entre os objetivos que uma organização busca alcançar, e os componentes do gerenciamento de riscos corporativos, que representam aquilo que é necessário para o seu alcance.

O COSO (2006) divide as categorias de objetivos em quatro: objetivos estratégicos, operacional, comunicação e conformidade. Ressalta ainda que as organizações devem ter suas metas ajustadas a sua missão, utilizar os recursos de forma eficiente e eficaz, apresentar relatórios confiáveis e cumprir as leis e regulamentos aplicáveis.

Para o COSO (2006) o 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 5.

**Figura 5:** Cubo tridimensional do COSO



Fonte: COSO (2006)

Os componentes do gerenciamento de riscos corporativos apresentados pelo COSO (2006) foram apresentados e detalhados no quadro 4.

**Quadro 4:** Componentes do gerenciamento de riscos para o COSO-ERM

Componentes	Descrição
Ambiente interno	Leva em consideração o contexto da organização, seu tom, filosofia, seu quadro de pessoal, sua integridade, valores éticos e fornece a base para a identificação, o gerenciamento e o apetitivo relativo a riscos;
Fixação de objetivos	os objetivos devem estar alinhados com a missão da organização e compatíveis com seu apetite a riscos. Os objetivos devem ser estabelecidos antes da identificação dos possíveis eventos que possam afetar sua realização;
Identificação de eventos	envolve a identificação dos eventos internos ou externos que possam impactar a realização dos objetivos organizacionais e a separação entre riscos e oportunidades; envolve a análise do risco quanto a sua probabilidade e impacto e a sua condição de risco inerente ou residual;
Avaliação dos riscos	envolve a análise do risco quanto a sua condição de inerente ou residual, assim como a probabilidade e o impacto na realização dos objetivos.
Resposta aos riscos	é a atitude perante o risco levando em consideração o apetite ao risco, que pode ter como opção evitar, aceitar, reduzir ou compartilhar o risco;
Atividades de controle	é o estabelecimento e implementação de políticas e procedimentos que possam assegurar a eficácia das atitudes perante o risco;
Informações e comunicações.	referente à identificação das informações relevantes e sua comunicação de forma tempestiva e adequada para que possa auxiliar a tomada de decisão;
Monitoramento	o acompanhamento e avaliação da gestão de riscos corporativos adotada e as adequações necessárias

Quadro 4: componentes do gerenciamento de riscos para o COSO. Baseado em COSO (2006).

O gerenciamento de riscos, conforme o COSO (2006), apresenta variações nas organizações em razão de suas especificidades, podendo ser menos ou mais formal e estruturado, sem comprometer a eficácia do gerenciamento de riscos, desde que cada componente esteja presente e funcionando adequadamente.

O COSO (2006) ressalta ainda que apesar dos importantes benefícios do gerenciamento de riscos, há limitações, principalmente em razão de depender de atos, decisões e julgamentos humanos que são sujeitos a falhas. Contudo, amplia a possibilidade de que a tomada de decisão seja melhor fundamentada.

### 2.2.2 Modelo de gerenciamento de riscos - ABNT NBR ISO 31000:2009

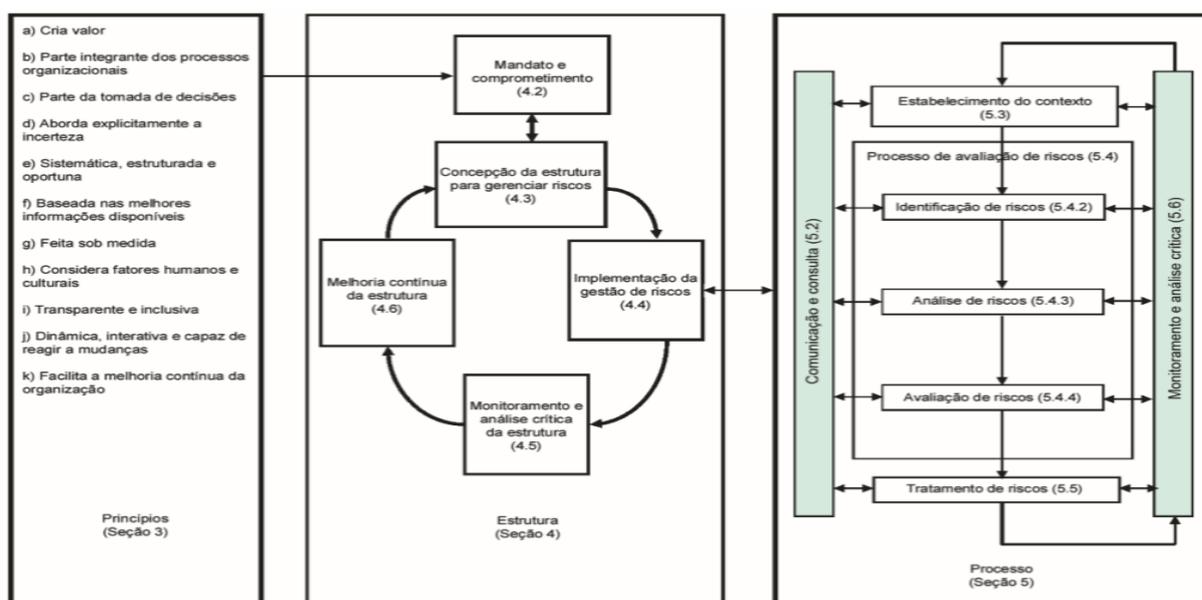
Um dos modelos mais conhecidos de gestão de riscos é a Norma ISO 31000:2009, com reconhecimento internacional, mas sem a finalidade de certificação. Fornece princípios e diretrizes para a gestão de riscos e tem aplicabilidade em qualquer empresa pública, privada ou comunitária, associação,

grupo ou indivíduo e não é específica para qualquer indústria ou setor. Conforme, colocado pela própria Norma, pode ser aplicada a qualquer tipo de risco, independentemente da sua natureza, quer tenha consequências positivas ou negativas. Aqui no Brasil a Norma foi publicada pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) sob o título Gestão de riscos- Princípios e diretrizes, aqui chamada de ISO 31000 (2009).

Segundo a ISO 31000 (2009), a gestão de riscos não deve ser um processo separado dos demais processos organizacionais, mas parte integrante deles e adaptado e incorporado a sua cultura e práticas, em que os princípios, estrutura e o processo de gestão de riscos estejam relacionados, conforme representada na figura 6.

A ISO 31000 (2009) considera importante para o alcance de uma gestão de riscos eficaz, que a organização atenda aos princípios da gestão de riscos por ela apresentados em todos os níveis. Porém, ressalta que a estrutura nela apresentada pretende apenas auxiliar a organização a integrar a gestão de riscos em seu sistema de gestão global, sendo conveniente a adaptação dos componentes da estrutura as necessidades específicas de cada organização.

**Figura 6:** Relacionamento entre os princípios da gestão de riscos, estrutura e processo.



Fonte: ABNT NBR ISO 31000:2009

A referida Norma estabelece como componentes necessários da estrutura para gerenciar riscos mandato e comprometimento, a concepção da estrutura para o gerenciamento de riscos e sua implementação, monitoramento e análise crítica da estrutura e melhoria contínua da estrutura, conforme apresentado na figura 6.

A estrutura auxilia o gerenciamento de riscos eficaz através da aplicação do processo de gestão de riscos em diferentes níveis e dentro de contextos específicos da organização além de assegurar que a informação sobre riscos proveniente desse processo seja adequadamente reportada e utilizada como base para a tomada de decisões e a responsabilização em todos os níveis organizacionais aplicáveis. Portanto, o sucesso da gestão de riscos irá depender da eficácia da estrutura de gestão.

A ABNT NBR ISO 31000:2009 considera o processo de gestão de riscos como a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades que o compõem.

Na ABNT NBR ISO 31000:2009 é apresentado como fundamental que os riscos sejam considerados e gerenciados em toda e qualquer atividade e organização para facilitar o alcance dos objetivos propostos, considerando que, quando a gestão de riscos é implementada e mantida de acordo com a referida Norma, possibilita a organização melhorar em diversos aspectos, entre eles a governança.

### **2.2.3 Gestão de riscos no setor público**

Em um ambiente cada vez mais complexo a gestão de riscos torna-se fundamental às organizações e na gestão pública não é diferente. Nela se apresenta como grande desafio a melhoria contínua de como administrar os bens públicos e atender aos anseios sociais. Imprevisibilidade é algo constante e, dessa forma, o processo gerencial no setor público precisa de ferramentas de controle que auxiliem a tomada de decisões. A gestão de riscos apresenta-se como ferramenta relevante para responder a esse desafio (ÁVILA, 2014). O TCU (2018) enfatiza que uma das principais dificuldades da administração pública de atender aos anseios da sociedade é a sua baixa capacidade de lidar com riscos.

As organizações governamentais são responsáveis por diversas atividades, como entrega de serviços, construção de obras, realização de compras,

contratações de terceiros e diversas outras. Todas essas atividades incorrem em algum risco.

De acordo com Barros (2014), a gestão de riscos reflete o desejo de melhoria nos processos decisórios em condições de incerteza, permitindo que a entidade reconheça previamente os riscos e as oportunidades, gerando planos para mitigá-los na ocasião oportuna.

Ávila (2014) destaca que a gestão de risco intenciona diminuir custos de atividades incertas e aumentar os benefícios sociais e econômicos. A autora destaca ainda que, a exposição ao risco é muitas vezes necessária para o crescimento tanto na esfera privada como na pública, sendo o risco intrínseco à inovação. Hill (2006) coloca que, no setor público, a grande preocupação que se deve ter em relação à gestão de riscos é o dever de cuidar do interesse público. Hill; Dinsdale (2003) afirmam que gerenciar riscos no setor público é importante porque ajuda a evitar eventos indesejáveis e abre oportunidades para inovação. Nota-se assim, a relevância da gestão de riscos na melhoria do serviço público.

O TCU diz que um grande desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, sendo a gestão de riscos o instrumento de governança que permite melhor lidar com isso (BRASIL, 2014).

Santos (2013) destaca a relevância do tema e ressalta que há iniciativas mundiais no sentido de tentar padronizar orientações/diretrizes sobre gestão de risco, existindo atualmente várias metodologias de gestão de risco, os quais estão cada vez mais complexos, abrangentes e universais, afetando as organizações.

As organizações públicas, assim como as demais, têm a finalidade de atingir propósitos, que independentes de quais sejam estão sujeitos a riscos que podem comprometer cumprimento de prazos, controle de custos e a qualidade dos produtos e serviços entregues. Quando esses riscos não são gerenciados adequadamente, ameaçam o sucesso na missão organizacional, fazendo com que tanto cidadãos como a sociedade perca tempo e dinheiro com a ineficiência dessas organizações. Riscos devem ser adequadamente gerenciados para permitir o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão, a fim de ajudar as organizações a melhorar a eficiência, eficácia e efetividade e, dessa forma, melhorar a entrega de serviços ao cidadão, a

utilização de recurso e o planejamento e o gerenciamento de programas e projetos. (BRASIL, 2013).

O Ministério do Planejamento em parceria com a Controladoria geral da União, por meio da IN MP/CGU nº 01/2016 determinam que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar um processo de gestão de riscos compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos. A gestão de riscos deve ser mantida, monitorada e revisada observadas as diretrizes estabelecidas na Norma. Para isso, deverão considerar os diversos fatores causadores de riscos, e que podem ser provenientes de inadequação, falhas e deficiências em suas operações, problemas que possam ocasionar a perda da confiabilidade perante a sociedade, alterações legislativas ou normativas que impactem suas atividades e problemas na execução dos recursos orçamentários e financeiros. (BRASIL, 2016).

O Ministério do Planejamento em parceria com a Controladoria geral da União, por meio da IN MP/CGU nº 01/2016 determinam que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar um processo de gestão de riscos compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos.

#### **Quadro 5:** Tipologias de riscos

<b>Tipos de riscos</b>	<b>Definição</b>
Riscos operacionais	eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas
Riscos de imagem/reputação	eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional
Riscos legais	eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade
Riscos orçamentários e financeiros	eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações

Fonte: A partir de IN MP/CGU 01/2016 (BRASIL, 2016)

A IN MP/CGU nº 01/2016 considera a estrutura da gestão de riscos compatível com o Modelo COSO- (2006) ERM, apontando que a gestão de riscos deve ter como componentes: ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de

eventos; avaliação dos riscos; resposta ao risco; atividades de controle internos; informação e comunicação; e monitoramento. Estabelece ainda que os órgãos e entidades públicas federais devem observar os princípios da gestão de riscos apontados na referida Norma, sendo eles:

- gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;
- estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;
- utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e
- utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.(BRASIL, 2016).

Ainda segundo a IN MP/CGU 01/2016, os objetivos da gestão de riscos visam assegurar informações suficientes e tempestivas aos tomadores de decisão, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos organizacionais e agregar valor à organização.

#### **2.2.4 Processo de Gestão de riscos**

Conforme aponta a literatura, o processo de gestão de riscos possui algumas etapas que fazem parte do processo decisório da gestão de riscos (HILL, 2006; ÁVILA, 2016; BRASIL, 2018a; COSO, 2006; ISO 31:000,2009).

Os modelos de processo de gestão de riscos existentes convergem ao apontar as etapas do processo de gerenciamento de riscos, a exemplo dos modelos aqui apresentados, o COSO e a ISO 31.000 (2009), em que as principais diferenças entre eles reside praticamente nas denominações de alguns termos.

Ao falar do processo de gestão de riscos no setor público, Ávila (2014) afirma que a gestão de riscos pode ser representada como um ciclo de quatro fases, sendo, identificação, avaliação, resposta e monitoramento com aprendizagem. Segundo a autora é possível ver claramente os estágios para a administração de riscos, sendo, identificar o risco; medir o impacto do risco identificado; decidir como cada risco relevante pode ser minimizado e responder ao risco.

O TCU em publicação direcionada ao setor público destaca as etapas do processo de gestão de riscos tomando como base o modelo da ISO 31.000/2009, e

outros modelos similares existentes, a exemplo do COSO, na qual considera que o processo de gestão de riscos envolve a identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos, respostas aos riscos, o monitoramento e controles, e a comunicação dos riscos (BRASIL, 2018a).

Para um processo de gestão de riscos eficaz é necessário inicialmente conhecer o contexto organizacional, que pode ser toda a organização, parte dela, processos, funções, em que a gestão de riscos será aplicada. O contexto é o ambiente em que a organização está inserida e atua em busca de seus objetivos (ISO 31.000, 2009); TCU, (2018). A partir disso, definir a missão, a visão e os objetivos e então identificar os riscos a associados a esses objetivos. Esse contexto pode indicar os riscos em que a organização está sujeita, quais aspectos devem ser melhorados como também indicar os aspectos que possam trazer benefícios à organização.

A identificação dos riscos é a etapa em que se busca reconhecer e descrever os riscos existentes. Nessa etapa é importante listar possíveis eventos que possam impactar os objetivos organizacionais e suas causas e consequências (ISO 31.000, 2009). Essa identificação pode ser baseada em dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e especialistas, assim como em necessidades das partes interessadas (BRASIL, 2018a).

Identificado os riscos, estes podem ser analisados, avaliando a probabilidade de ocorrências dos eventos os impactos resultantes de sua realização, definindo o nível do risco (BRASIL, 2018a). O IBGC (2007) destaca a importância dessa fase para a tomada de decisão sobre qual o tratamento que será dado a determinado risco. Os riscos podem ser avaliados como o resultado combinado da multiplicação da probabilidade e do impacto dos eventos, exemplificado pelo TCU (2018) em uma matriz de riscos na figura 7, tendo assim a representação do nível de riscos, sendo que quanto maior for o nível do risco mais atenção deve ser dada a ele.

Após uma avaliação dos riscos pertinentes é possível determinar o tratamento aos riscos, que podem ser evitar, compartilhar e aceitar. E a partir dessa avaliação desenvolveras medidas para alinhar os riscos com a tolerância e com o apetite a risco, ou seja, com o nível de riscos que a administração está disposta a aceitar. (ÁVILA, 2014; BRASIL, 2018a; COSO (2006); ISO 31:000,2009).

Figura 7: Matriz de riscos

<b>IMPACTO</b>	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Médla 5	Alta 8	Muito Alta 10
<b>PROBABILIDADE</b>						

Legenda	<b>RB= Risco Baixo</b>	<b>RM= Risco Médio</b>	<b>RA= Risco Alto</b>	<b>RE= Risco Extremo</b>
	0 - 9,99	10 - 39,99	40 - 79,99	80 - 100

Fonte TCU (BRASIL, 2018a).

Os riscos devem ser também comunicados e monitorados. A comunicação sobre os riscos vislumbra um melhor entendimento dos envolvidos sobre o processo de gestão de riscos. O TCU defende que o processo de gestão de riscos deve ser documentado e atualizado constantemente. O monitoramento e comunicação dos riscos permite a análise de mudanças e tendências, trazer novas informações e permitir uma análise constante de eventos e decisões do processo (BRASIL, 2018a). Hill (2006) evidencia a importância da comunicação de riscos para fornecer informações entre as partes interessadas visando garantir decisões adequadas, assim como o monitoramento da eficácia da gestão de riscos para fins de *feedback*, aprendizagem e melhorias. Ressalta ainda que, é importante examinar continuamente como as decisões do setor público baseadas em riscos estão sendo tomadas.

### 2.3 PROCESSOS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Segundo Santos et al (2011) o gerenciamento do processo de compra é uma ferramenta para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais. As compras

governamentais são realizadas por meio de processos que são geridos pelas organizações públicas. Processo é definido por Baldam, Valle e Rozenfeld (2014, p. 05) como “todo trabalho que é realizado em uma organização”. Segundo Santos et al (2011) o gerenciamento do processo de compra é uma ferramenta para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais.

Os mesmos autores destacam que os processos organizacionais estão ligados a atividades necessárias à existência organizacional e a eficiência de ambos são dependentes. Os mesmos autores salientam que o serviço público apresenta como desafio a exploração de suas fontes de conhecimento para aperfeiçoar seus processos e melhorar seus serviços e frisam que um processo mal planejado fica propenso a erro ou a trabalho usado de maneira inapropriada. A partir dessas afirmativas, fica evidenciado que a forma de condução dos processos de compras pelas organizações traz impacto para os seus objetivos.

Branco, Brodbeck e Torres (2013), afirmam ainda que o atual cenário, cada vez mais competitivo, fez com que as organizações buscando a melhoria da qualidade atentassem para a melhoria dos seus processos e não somente de seus produtos. Ressaltam ainda a importância de estruturar os processos de compras, de forma que os conhecimentos organizacionais pertençam às organizações não simplesmente a pessoas. Dessa forma, o mapeamento de processos contribui para a gerência dos processos e para a retenção de conhecimentos.

Para um gerenciamento de riscos eficaz nos processos de compras é imprescindível conhecê-los. Para tanto, ter um mapeamento desses processos torna-se essencial. Conforme evidenciado em estudo de Marques (2018) o mapeamento de processos de aquisições de materiais possibilita melhoria na sua execução. Rizzetti (2016) corrobora que o mapeamento de processos permite que as organizações conheçam, desenvolvam e aperfeiçoem suas rotinas de trabalho, permitindo o alcance dos resultados almejados, otimizando o tempo, minimizando falhas, identificando e eliminando os gargalos, além de proporcionar uma visão abrangente de tais processos, tornando públicas as atividades desenvolvidas na organização.

Marques (2018) evidencia a importância do mapeamento de processos para a eficiência organizacional e para uma melhor tomada de decisão, apontando

os diversos benefícios, conforme apresentado no quadro 6, em que na mesma tônica, outros autores citam algumas razões para o mapeamento de processos.

Baseado nas afirmações apresentadas sobre a importância de conhecimento dos processos para seu aperfeiçoamento, é possível afirmar que conhecer as etapas dos processos de compras é imprescindível para possibilitar uma melhor gestão, governança e gerenciamento dos riscos presentes nesses processos. Goepfert Júnior (2017, p.16) destaca que “a compra pública é um processo complexo, com a participação de vários atores, com muitos riscos e muitos regramentos, criados para diminuir os riscos”.

#### **Quadro 6:** Benefícios do mapeamento de processos

<b>Autores</b>	<b>Benefícios do mapeamento de processos</b>
FIEL FILHO (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar todas as operações desnecessárias;</li> <li>• Juntar várias atividades em uma única;</li> <li>• Criar alguma atividade nova para proporcionar mais confiabilidade ao processo;</li> <li>• Simplificar as operações que são fundamentais ao processo.</li> </ul>
LOSEKANN (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro e documentação de processo;</li> <li>• Visão sistêmica dos processos críticos;</li> <li>• Disseminação dos conhecimentos do processo;</li> <li>• Definição de prioridades;</li> <li>• Definição dos recursos a serem destinados;</li> <li>• Orientação para o processo de informatização;</li> <li>• Melhoria no fluxo das informações;</li> <li>• Uniformização e padronização na realização das atividades;</li> <li>• Identificação de gargalos e trabalhos desnecessários.</li> </ul>
MOREIRA (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilidade nos processos;</li> <li>• Padronização de procedimentos;</li> <li>• Melhoria na comunicação;</li> <li>• Auxilia na gestão de riscos.</li> </ul>
GISSONI (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar todas as etapas de um processo;</li> <li>• Entender melhor a relação de suas atividades e tarefas;</li> <li>• Eliminar as atividades ou operações desnecessárias, repetitivas ou que não agregam valor;</li> <li>• Alterar a sequência de tarefas, otimizando o processo;</li> <li>• Reduzir custos e retrabalho;</li> <li>• Padronizar os procedimentos de trabalho;</li> <li>• Aumentar a eficiência e o desempenho da organização.</li> </ul>
TRINDADE (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boa ferramenta para definir papéis e responsabilidade;</li> <li>• Permitir a visão completa do processo;</li> <li>• Identificar desperdícios;</li> <li>• Identificar e eliminar gargalos.</li> </ul>

Fonte: MARQUES (2018, p. 25).

Então, torna-se relevante para o sucesso das compras públicas o conhecimento das fases processuais e dos riscos relacionados a cada etapa para

possibilitar o gerenciamento desses riscos. Em razão disso, para que sejam identificados os riscos presentes nos processos de compras, em seção subsequente, na análise dos resultados, são descritas as etapas dos processos de compras de materiais e, partir delas, identificados os riscos relacionados essas etapas.

Batista; Maldonado (2008), destacam que as compras públicas têm sido objeto de muitos investimentos em melhorias, apresentando grandes avanços em seus processos. Santos et. al. (2011) corroboram que as compras públicas atualmente têm apresentado uma abordagem mais sofisticada, mas ressaltam que ainda assim existem muitos riscos associados, ressaltando que a identificação e controles prévios desses riscos podem evitar erros e contribuir para melhorias.

Branco, Brodbeck e Torres (2013) afirmam que a eficiência e a eficácia do processo de compras são fatores fundamentais no sucesso das organizações. Nesse mesmo sentido, Batista; Maldonado (2008) afirmam que as compras é uma atividade que implementa o trabalho dos outros departamentos sendo essencial na realização dos trabalhos finalísticos da instituição e que para uma se alcançar a eficiência organizacional é necessário a otimização de seus processos e procedimentos internos relativos às compras. Terra (2016) também salienta a importância da área de compras para o alcance dos objetivos finalísticos das organizações.

As compras governamentais, segundo a OCDE, chegam a até 15% do PIB de seus países membros, e no Brasil, as estimativas mais conservadoras sugerem que esse valor é em torno de 8,7%. Então, percebe-se a vultuosidade e importância desse tema, especialmente, porque nessas compras são utilizados recursos oriundos da sociedade, fazendo-se necessário a busca da qualidade na aplicação desses recursos que deve trazer o retorno esperado a seus contribuintes. Considerando a importância das compras públicas e sua vulnerabilidade a riscos, a OCDE (2011) sugeriu que a gestão de riscos nos órgãos federais brasileiros fosse inicialmente introduzida pelas compras públicas.

O TCU, órgão de controle externo do governo federal, tem empreendido ações para a melhoria desses processos, fazendo recomendações sobre a adoção da governança e gestão de riscos nas aquisições públicas. Nesse mesmo sentido, o Acórdão 1.236/2015-TCU em relatório de auditoria recomendou à instituição pesquisada a realização de gestão de riscos em suas aquisições.

As compras públicas vêm sendo discutido no cotidiano dos gestores públicos em busca de maior eficiência na aplicação dos recursos para atender as crescentes demandas sociais, fazendo-se necessário uma constante busca pelo aperfeiçoamento de sua gestão e governança.

Sobre a aplicação dos recursos públicos, Teixeira; Prado Filho; Nascimento (2015) frisam que a qualidade do gasto não estar relacionado ao seu quantitativo, mas ao gasto necessário e suficiente para a consecução dos objetivos maiores do Estado por meio da transformação de recursos em satisfação social.

Dada a complexidade e importância das compras públicas, faz-se necessário adotar medidas que contribuam para cumprimento de seus objetivos. Gerenciar os possíveis riscos presentes nesses processos é uma das formas de ampliar a possibilidade de maior sucesso no cumprimento de seus objetivos, evitando imprevistos em seu percurso.

As compras públicas são regradas por normas e legislações. Hennegen (2018) e Branco, Brodbeck e Torres (2013) afirmam que a área de compras públicas é altamente regulada, burocrática e lenta. Estes últimos autores evidenciam que a execução dessa atividade apresenta dificuldade de realização pelas organizações públicas, dentre elas, as IFES, fazendo-se necessário o aprimoramento desses processos.

Terra (2016) considera as compras públicas uma das áreas mais sensíveis e importantes do processo logístico que movimenta a Administração Pública e defende que as compras públicas devem ser tratadas de forma abrangente e estratégica, sendo uma área que pode agregar valor, podendo ser usada como promotora de políticas públicas, defendendo a implantação do que o autor chama de compras públicas inteligente que envolve uma visão multidimensional dos processos e seus diversos atores. Para o autor, as compras públicas englobam três grupos importantes no processo para que alcancem seus objetivos estratégicos, representados na figura 8.

**Figura 8:** Categorias de atuação das compras públicas inteligentes.



Fonte: TERRA (2016).

Para Terra (2016) a governança e a gestão devem ser o foco do processo das compras públicas, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o seu ciclo. Para o mesmo autor, as compras apresentam um ciclo similar a ferramenta PDCA (Plan, Do, Check e Act) que pode ser aplicada ao processo de compras e assim, contribuir para a melhoria contínua de todas as etapas do processo, desde o planejamento, execução e controle, conforme representado na figura 9.

**Figura 9:** Ciclo de Gestão de Compras Públicas.



Fonte: TERRA (2016), adaptado de FERRER (2015).

A governança das aquisições é um tema que vem sendo discutido no setor público. Para o TCU (2013) a governança das aquisições tem por objetivo:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- mitigar riscos nas aquisições;
- auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições;

- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

Sobre o tema da governança, o TCU realizou um levantamento em amostra de organizações da administração pública federal para sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições buscando identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias nessa área, que resultou no Relatório TC 025.068/2013-0 e Acórdão 2.404/2013-TCU - Plenário.

Para o TCU a preocupação com a governança e a gestão das aquisições no setor público é decorrente da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados. Em levantamento realizado sobre a criticidade das aquisições pelas organizações pesquisadas pelo TCU, apenas 4% das organizações afirmaram que as aquisições não afetariam suas atividades de forma relevante, enquanto que 47% das organizações afirmaram que parariam imediatamente suas ações se não ocorressem aquisições.

### 2.3.1 Instrumentalização das compras públicas

As compras do governo federal são operacionalizadas dentro do sistema SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais). Esse sistema integra diversos instrumentos dos processos de logística governamental, um deles é o de compras públicas que aglutina vários módulos, os quais possuem funções que se complementam na operacionalização das licitações. O sistema SIASG e seus módulos, incluindo o das compras públicas, estão representados na figura 10.

**Figura 10:** Visão geral do SIASG



Fonte: BRASIL (2018b).

As compras públicas do SIASG, conforme pode ser visto na figura 10, é composto pelos módulos CATMAT/CATSERV, SIDEC, SICAF, RDC, SISPP, SISRP, SISME, SICON, Compras governamentais, Sessão Pública, , Sistema de Empenhos de pagamentos. (BRASIL, 2018b). O quadro 07 detalha cada um deles.

**Quadro 7: Módulos das Compras públicas**

<b>Módulos das Compras Públicas</b>	<b>Descrição</b>
CATMAT/CATSERV- Catálogo de material e Catálogo de serviço.	O primeiro elaborado de acordo com a metodologia Federal Supply Classification, e o segundo de acordo com os critérios adotados pela Organização das Nações Unidas - ONU.
COMUNICA - Subsistema de Comunicação do SIASG.	Acessado de forma online. Utilizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, para emitir orientações, comunicações, solicitações e atualizações de assuntos aos usuários do SIASG em nível nacional.
SICON- Subsistema de Gestão de Contratos.	Utilizado pelas Unidades, em nível nacional, para registrar os dados relativos aos Contratos Administrativos (vigência, objeto, valor etc.), enviar os extratos dos Contratos à Imprensa Nacional e efetuar o Cronograma Físico-Financeiro dos Contratos.
RDC - Regime Diferenciado de Contratações.	Modalidade de contratação mais célere para licitação de obras e serviços, que reduz os riscos quanto à qualidade e aos custos do objeto contratado e, nesse caso, como seu procedimento ocorre por meio eletrônico, eleva a capacidade de acompanhamento dos órgãos de controle interno e externo.
SISRP- Subsistema de Registro de Preços.	Realiza o registro e a divulgação eletrônica de Atas do Sistema de Registro de Preços – SRP. Contempla os procedimentos para registro e divulgação eletrônica de preços.
SISPP - Subsistema de Preços Praticados.	Registra os valores praticados nos processos de contratações governamentais, discriminados por unidade de medidas de padrão legal e marcas, com vistas a subsidiar o gestor, a cada processo, na estimativa da contratação e antes da respectiva homologação, para confirmar se o preço a ser contratado é compatível com o praticado pela Administração Pública Federal.
SISME - Subsistema de Minuta de Empenho.	Facilita a geração de notas de empenhos no SIAFI através do SIASG, com toda confiabilidade, rapidez e segurança.
SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores.	Registro cadastral único para a análise da habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira dos fornecedores que participam das licitações governamentais.
IRP- Intenção de Registro de Preços.	Tem como finalidade permitir à Administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto.
SIDEC - Divulgação Eletrônica de Compras	Realiza o cadastramento de processos de compras e contratações efetuados pela Administração Pública e o conseqüente envio eletrônico de matérias relativas aos avisos e editais de licitação, dispensa e inexigibilidade e os resultados, à Imprensa Nacional para publicação no Diário Oficial da União e divulgação no Comprasnet.
Sessão Pública	Sistema desenvolvido para operacionalizar os procedimentos que envolvem as modalidades de licitações do tipo Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Pregão realizadas pelo Governo.
Portal de Compras Governamentais	Portal utilizado para o acesso online à operacionalização das licitações e às informações das licitações da Administração Pública Federal em avisos, editais, dispensa e inexigibilidade de licitação, e cotação eletrônica.

Fonte: A partir de BRASIL (2018b).

As compras públicas apresentam características peculiares e, salvo as hipóteses previstas em lei de Dispensa ou Inexigibilidade, são realizadas por meio de procedimentos licitatórios, previsto pela Constituição Federal do Brasil, por meio de seu artigo 37, inciso XXI, que determina que as contratações públicas sejam realizadas mediante processo licitatório, que permita a concorrência de todos os interessados em iguais condições. Para a regulamentação dessa determinação constitucional, foi criada a Lei 8.666/1993, chamada de lei de licitação.

Conforme determinado pela Lei de licitação, as licitações públicas têm como finalidade selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública e promover o desenvolvimento nacional e sustentável. O seu processo e julgamento devem obedecer aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. O quadro 8 detalha os princípios licitatórios, mas eles não são exaustivos.

A Lei 8.666/1993 prevê cinco modalidades licitatórias distintas na sua forma de realização. Essas modalidades licitatórias apresentam peculiaridades na sua forma de realização, de publicação, de prazos, de critérios e de julgamentos. Além das modalidades licitatórias são previstas ainda casos de Dispensa ou inexigibilidade de licitação.

#### **Quadro 8:** Princípios dos procedimentos licitatórios

<b>PRINCÍPIOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
LEGALIDADE	A administração pública somente poderá agir conforme o estabelecido em lei.
IMPESSOALIDADE	A administração pública deve praticar seus atos no interesse da coletividade, sem qualquer concessão de privilégios ou favorecimento.
MORALIDADE	Os agentes administrativos têm o dever de executar suas atividades em conformidade com a lei, com a ética, a lealdade, a honra e a honestidade.
IGUALDADE	Qualquer interessado que tenha condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato pode participar da licitação.
PUBLICIDADE	Visa dar transparência às compras públicas para viabilizar o controle por parte da sociedade
PROBIDADE ADMINISTRATIVA	Exigência de atuação ética dos agentes da administração em todas as etapas do procedimento.
VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	O edital é a lei interna da licitação e, por isso, tanto o licitante, como a administração pública são vinculados a ele.
JULGAMENTO OBJETIVO	O julgamento é baseado em critérios objetivos indicados no edital, buscando afastar a discricionariedade no julgamento.

Fonte: FINLARDI (2015, p.148) a partir de MOTTA (2002).

Além das modalidades previstas na Lei 8.666/1993, foi criada, posteriormente, a modalidade de Pregão, regulamentada em sua forma presencial no âmbito da União, pelo Decreto nº 3.555/2000. Posteriormente foi estendida a Estados, Distrito Federal e Municípios pela Lei nº 10.520/2002. Depois o Decreto nº 5.450/2005 regulamentou sua forma eletrônica. Mais recentemente, o governo federal instituiu uma nova modalidade de contratação, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

**Quadro 9:** Resumo das modalidades de licitação

Modalidades	Descrição resumida
CONVITE	Modalidade entre interessados do ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três (3) através de Carta-Convite, podendo ser usada para obras e serviços de engenharia no valor de até R\$330.000,00 ou para compras e outros serviços de até R\$176.000,00.
TOMADA DE PREÇO	Modalidade entre interessados cadastrados ou que atendam a todas as condições para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Pode ser usada para obras e serviços de engenharia no valor de até R\$3.330.000,00 ou para compras e outros serviços até R\$ 1.430.000,00. Pode ser usada também em casos em que couber a modalidade convite.
CONCORRÊNCIA	Modalidade entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Deve ser usada para contratação de obras, serviços de engenharia e compras e serviços diversos para valores superiores ao estipulado nas modalidades de convite e tomada de preços, podendo ser usada também nos casos em que essas forem cabíveis. É, também, a modalidade cabível para compra ou alienação de bens imóveis e concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, qualquer que seja valor.
CONCURSO	Modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios do edital.
LEILÃO	Modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
PREGÃO	Modalidade de licitação executado por meio eletrônico ou presencial para aquisição de bens e serviços comuns de qualquer valor, com inversão de fases (habilitação após o julgamento das propostas) e cujo critério de julgamento é o de menor preço.
RDC	Modalidade de licitação para de obras e serviços, realizada por meio eletrônico que busca maior celeridade, transparência e redução de riscos quanto à qualidade e aos custos do objeto contratado.

Baseado em BRASIL (1993); BRASIL (2018).

Lacerda (2012) destaca que existem quatro fases nos processos licitatórios, sendo elas, habilitação, julgamento, adjudicação e homologação, cujas características estão descritas no quadro 10.

**Quadro 10:** Fases da licitação

Fases licitatórias	Descrição
HABILITAÇÃO	Nesta fase do processo licitatório é exigido do licitante a documentação que comprove sua habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e declaração de que a empresa não emprega menor de 16 anos e menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre.
JULGAMENTO	Ato privativo da comissão de licitação, devendo ser pautado em critérios objetivos do edital de convocação da licitação.
ADJUDICAÇÃO	Após a realização do julgamento e classificação das propostas, o processo licitatório deve ser remetido para apreciação do Ordenador de Despesas, que verificará todos os atos anteriores da comissão de licitação, podendo autorizar a Homologação, Revogação ou Anulação da licitação
HOMOLOGAÇÃO	É a sequência natural do procedimento licitatório homologado. Este ato é privativo do Ordenador de Despesas e permite que a administração efetue a compra ou contratação do serviço e, conseqüentemente, efetue o pagamento.

A partir de LACERDA (2012).

Lacerda (2012) ressalta ainda que a sequência das fases licitatórias segue a ordem que foi apresentada no quadro 9 em todas as modalidades de licitação, exceto na modalidade Pregão em que há uma inversão de fases. Nessa modalidade a habilitação ocorre após a fase de julgamento e somente a documentação da empresa vencedora do certame é analisada.

**Figura 10:** Processos de compras do Governo Federal por modalidade

Fonte: Painel de Compras do governo Federal.

De todas as modalidades de compras, o pregão é a modalidade mais utilizada para contratação. Para Finlardi (2015) o pregão eletrônico traz inúmeros benefícios para a administração pública e por essa razão é a modalidade de licitação que mais se destaca. A figura 11 demonstra a quantidade de processos executados pelo governo federal, por modalidade, desde o ano 2014 até o ano de 2018.

### 2.3.2 Pregão eletrônico

O Pregão é a modalidade de licitação utilizada para contratação de bens e serviços comuns independentemente do valor estimado para a contratação e adota como critério de julgamento o menor preço ofertado pelo licitante, funcionando como um leilão reverso. Nessa modalidade é utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica, sendo dispensado esse formato apenas quando for comprovada a sua inviabilidade, devendo ser justificada pela autoridade competente. No Pregão eletrônico faz-se o uso da internet, representando uma modernização das compras públicas, em que fornecedores disputam o fornecimento de bens ou serviços comuns à distância por meio da internet, em sessão pública (BRASIL, 2002; BRASIL, 2005).

Essa nova forma de contratação tornou o processo de compra mais célere, transparente e competitivo. A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos mesmos princípios básicos apresentados na Lei de licitações e coloca como princípios correlatos a razoabilidade, competitividade e proporcionalidade. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2005).

#### **Quadro 11:** Documentos que devem constar no processo licitatório (pregão)

1. Justificativa da contratação;
2. Termo de referência;
3. Planilhas de custo, quando for o caso;
4. Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
5. Autorização de abertura da licitação
6. Designação do pregoeiro e equipe de apoio
7. Edital e respectivos anexos, quando for o caso
8. Minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso
9. Parecer jurídico
10. Documentação exigida para a habilitação
11. Ata contendo os seguintes registros: participantes; propostas apresentadas; lances ofertados na ordem de classificação; aceitabilidade da proposta de preço; habilitação; recursos interpostos, respectivas análises e decisões;
12. Comprovantes das publicações: do aviso do edital; do resultado da licitação; do extrato do contrato; e dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.

Fonte: A partir do Decreto 5.540/2005, artigo 30 (BRASIL, 2005).

Na elaboração dos pregões, o órgão promotor da licitação deverá justificar os motivos da contratação e instruir os processos com Termo de Referência, a partir de estudos preliminares, indicando adequadamente o objeto que

deseja adquirir de forma clara, precisa e suficiente, sendo vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que possam limitar ou frustrar a competição ou a realização do certame (BRASIL, 2005).

Outra etapa do certame é a pesquisa de preços para obtenção de preço médio praticado no mercado. A IN nº 05 de 2017, que dispõe sobre pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral do governo federal, determina que as pesquisas de preços devem usar como parâmetros os preços obtidos no Painel de Preços das compras governamentais e preços de outras contratações similares de outros entes públicos, em andamento ou concluídos nos últimos 180 dias, preferencialmente. Poderão ser usados ainda, preços pesquisados em mídias e sítios eletrônicos especializados e de domínio amplo, devendo conter data e hora de acesso, e também pesquisas com fornecedores. Esses parâmetros podem ser utilizados combinados ou não. O preço de referência usado como parâmetro deve ser o menor valor ou a média obtida de no mínimo três preços pesquisados para cada item. Outros critérios podem ser utilizados desde que devidamente justificados. (BRASIL, 2017b).

O órgão promotor da licitação deverá elaborar Edital estipulando os critérios de aceitação das propostas e contendo anexos o TR e minutas de Ata e contrato, quando cabível. A fase externa do certame é iniciada com a sua divulgação, indicando como consultar o Edital na íntegra e informar a data e hora da realização do certame. Os avisos de licitação via pregão eletrônico são divulgados, conforme o estabelecido no art. 17 do Decreto 5.450/2005:

- I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):
  - a) Diário Oficial da União; e
  - b) meio eletrônico, na internet;
- II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):
  - a) Diário Oficial da União;
  - b) meio eletrônico, na internet; e
  - c) jornal de grande circulação local;
- III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):
  - a) Diário Oficial da União;
  - b) meio eletrônico, na internet; e
  - c) jornal de grande circulação regional ou nacional. (BRASIL, 2005).

Os pregões podem ser realizados pelo Sistema de Preços Praticados-SPP, ou pelo Sistema de Registro de Preços - SRP. Nos casos de pregões por SRP, independente de valor estimado, sua realização será divulgada por meio jornal de

grande circulação local, além de Diário Oficial da União e meio eletrônico, na internet.

No caso de pregões realizados pelo SPP, é dispensável algumas formalidades, como lançamento dos itens em módulo de Intenção de Registro de Preços- IRP no sítio do portal de compras governamentais e publicação da licitação na Empresa Brasileira de Comunicações, o que o torna ainda mais célere e econômico. Por outro lado, é necessário apresentar Certidão de Crédito Orçamentário- CDO. Nessa forma, a instituição deve realizar a compra no período de três meses ou enquanto durar a validade da proposta do fornecedor vencedor.

O pregão eletrônico, assim como também a modalidade concorrência, pode ser realizado por Sistema de Registro de Preços (SRP), sistema previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e regulamentado em 2001 por meio do Decreto nº 3.931, sendo revogado e reformulado pelo Decreto nº 7.892/2013 que trata sobre o Sistema de Registro de Preços. Esse último Decreto teve também alterações trazidas no Decreto nº 8.250/2014. O Sistema de Registro de preços é definido pelo Decreto nº 7.892/2013 como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, tendo como documento vinculativo e obrigatório a Ata de registro de preços, em que se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e as condições a serem praticadas no momento da contratação, que poderá ocorrer em um período de até 12 meses, conforme previsto em Ata.

Nesse sistema de contratação (SRP), são registrados preços unitários sem a necessidade de dispor de créditos orçamentários para a realização do certame. Os itens licitados pelo SRP podem ser contratados nas quantidades desejadas, limitadas pelo quantitativo máximo registrado, sem, contudo, haver a obrigação de contratação. Dessa forma, o SRP facilita o planejamento dos órgãos públicos que o utilizam em razão de manter itens licitados que permitem aos órgãos adquiri-los em momento oportuno, de acordo com as suas necessidades e disponibilidade de recurso orçamentário. Isso reduz a necessidade de estoque de material e evita a perda de recursos orçamentários em razão de prazo para utilização desses recursos.

Esses pregões realizados pelo SRP apresentam algumas exigências em relação aos Pregões pelo SPP, como lançar itens em módulo de IRP (Intenção de Registro de Preços), no sítio do portal de compras governamentais, que conforme o

referido portal, foi criado para permitir à administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preço e possibilitar a participação de outros órgãos governamentais interessados em contratar o mesmo objeto, visando melhores preços por meio de economia de escala.

Além do cadastramento dos itens em IRP, os pregões por SRP têm que ser publicado o aviso da licitação na Empresa Brasileira de Comunicações. Necessita ainda da assinatura de Atas que devem ser publicadas trimestralmente no Diário Oficial da União (DOU). Com isso, os processos por SRP se tornem mais longos e custosos. No entanto, os pregões pelo SRP apresentam algumas vantagens que trazem benefícios, principalmente em relação ao planejamento institucional. Nesse sistema é dispensável a apresentação de CDO e os preços são registrados por meio de Ata, em que o fornecedor assume o compromisso de fornecimento dos bens lhe atribuídos como a proposta mais vantajosa para a instituição, de acordo com a conveniência e disponibilidade orçamentária da mesma, durante o período de até 12 (doze) meses, pelo preço apresentado no certame. O artigo 3º do decreto de que trata do Sistema Registro de Preços dispõe que essa forma de contratação poderá ser adotada quando:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, 2013).

A participação dos licitantes nos pregões eletrônicos é realizada mediante utilização da senha privativa e prévio cadastro no SICAF (Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores). Esse sistema tem como finalidade cadastrar os fornecedores interessados em participar de licitação dos órgãos federais, onde constam seus dados cadastrais, como endereços, sócios, além de documentação de regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira.

Além disso, os órgãos da administração devem obrigatoriamente cadastrar no SICAF as ocorrências relacionadas a qualquer penalidade aplicada a esses fornecedores pela Administração em razão de algum descumprimento de

contratação de normas vigentes. Isso permite a verificação do desempenho dos fornecedores cadastrados que participam das licitações governamentais.

O pregão eletrônico é operacionalizado por servidor, denominado pregoeiro, designado pela autoridade competente e previamente credenciado perante o provedor do sistema eletrônico. Participa também do certame a autoridade competente e equipe de apoio designada por ela designada. Ao pregoeiro cabe especialmente:

- I - coordenar o processo licitatório;
- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III - conduzir a sessão pública na internet;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação (BRASIL, 2005).

Pereira Junior; Dotti (2012) afirmam que o pregão eletrônico proporciona uma economia entre 20 e 30% do valor estimado para cada contratação. A OCDE (2011) afirma que os pregões eletrônicos estão sendo promovidos como um meio de aprimorar a transparência, o controle e a eficiência dos processos licitatórios. Assevera ainda que o Governo Federal economiza aproximadamente 23% anualmente, desde 2002, quando 85% dos bens e serviços comuns vem sendo licitados por meio de pregões eletrônicos.

Finlardi (2015) em estudo realizado sobre a percepção dos pregoeiros em relação ao pregão eletrônico afirma que o pregão eletrônico fortalece os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade, da publicidade e da transparência. O autor explica que por ser um processo mais rápido, menos burocrático e alcançar o grande público e maior número de fornecedores, traz maior economicidade, tem ampla publicidade e é passível de plena fiscalização social.

Lacerda (2012) frisa as várias vantagens que a modalidade pregão eletrônico proporciona a administração pública, como a celeridade, competitividade e transparência. Uma das vantagens apontada pelo autor é a celeridade, sendo um procedimento licitatório ágil, permitindo a contratação da aquisição de um bem ou

serviço com brevidade. O autor explica que a inversão de fases nessa modalidade permite a desburocratização do processo e o aumento da competitividade. Isso porque apenas a documentação do licitante vencedor é analisada, trazendo como vantagem não só a diminuição do trabalho para a administração, como também permitindo que empresas que seriam eliminadas na fase de Habilitação participem dos lances na disputa do menor preço trazendo vantagens em prol da administração.

O mesmo autor aponta ainda que, por ser uma disputa realizada pela internet, há uma quebra de barreiras geográficas, aumentando significativamente o número de fornecedores que podem participar do certame, mesmo estando fisicamente distantes do órgão licitante. Outra vantagem que sua realização pela internet proporciona é a transparência por permitir que tanto os licitantes quanto o cidadão comum possam acompanhar todo o processo licitatório, desde a sua publicação no portal Comprasnet até a sua finalização, permitindo um maior controle público. Outro ponto positivo é que o pregão eletrônico, ao contrário de outras formas de licitação, pode ser conduzido por somente uma pessoa.

### **3 METODOLOGIA DO TRABALHO**

Para atingir os objetivos pretendidos neste estudo foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa. Sobre as pesquisas qualitativas, GODOY, 1995 a, p. 21, afirma que esse tipo de pesquisa “ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes”.

GODOY, (1995b) afirma que o interesse pelas pesquisas de abordagem qualitativa na Administração de empresas começa a se delinear a partir dos anos 70. A mesma autora destaca ainda que os dados históricos da pesquisa qualitativa mostram que essa abordagem possibilita uma “grande diversidade de métodos de trabalho, estilos de análise e a apresentação de resultados e diferentes considerações quanto aos sujeitos” (p.62).

Esta pesquisa se apresenta também como descritiva, à medida que busca descrever, a partir dos dados coletados, sem manipulá-los, o objeto pesquisado. A

pesquisa descritiva oferece detalhes pormenorizados dos fatos e fenômenos de uma determinada realidade (TRIVINÓS, 1987).

Esta pesquisa teve como fontes de evidências entrevistas semi-estruturadas, pesquisa documental e *brainstorming*.

A entrevista é uma estratégia privilegiada nas pesquisas qualitativas, pois se apresenta como uma das mais importantes fontes de informações. Considerando que os sujeitos que atuam no processo de compras, são importantes fontes de informações sobre o objeto em estudo, uma etapa importante da coleta de dados é a utilização de entrevistas, com vistas a captar informações dos sujeitos a respeito do objeto em estudo.

As entrevistas são classificadas de acordo com a forma de organização. Nesse trabalho, as entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, seguiram um roteiro pré-estabelecido, permitindo, no entanto, um diálogo aberto entre entrevistado e entrevistador sobre o objeto em estudo, de forma que permitiu novas questões para esclarecimentos adicionais ou para retomada do tema.

Para Minayo (2010) as entrevistas são conversas com finalidade de obter informações pertinentes sobre um tema visando atingir os objetivos da pesquisa. E as entrevistas semiestruturadas, que é uma combinação de perguntas fechadas e abertas, permitiu que os entrevistados discorressem sobre o tema sem ficarem condicionados apenas às questões previamente formuladas.

Outra fonte de evidência deste trabalho foi a pesquisa documental. Esta se constitui de análise dos processos de compras via pregão eletrônico e de seus respectivos fluxogramas, além de publicações de normas e recomendações relativas ao tema. Incluiu ainda, consultas a documentos, diretrizes e procedimentos publicados pela instituição pesquisada, relativos ao processo de compras por meio do pregão eletrônico e ao gerenciamento de riscos. Para isso, foram realizadas buscas no sítio eletrônico da instituição.

A pesquisa documental para esta pesquisa serviu como embasamento e complementaridade de outras fontes utilizadas. Sobre a pesquisa documental, Creswell (2010) considera como a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos, arquivos particulares de instituições e domicílios e fontes estatísticas.

Godoy (1995a) diz que a pesquisa documental consiste no exame de materiais de natureza diversa que ainda não foram analisados ou que podem trazer

novas contribuições ao serem reexaminados. Para a autora, esse tipo de pesquisa se caracteriza como fonte não reativa e pode ser uma rica fonte de dados, permitindo que o pesquisador explore novos enfoques, mas, pondera que pode não se constituir uma amostra representativa dos fenômenos. Em razão disso, a pesquisa documental foi utilizada como complementada com entrevistas e observação.

Por último foi discutido com os participantes os riscos identificados nas entrevistas em sessão de *brainstorming*. Nessa etapa foram debatidas questões e analisadas junto aos participantes os *gaps* geradores de riscos dos processos de compras e suas possíveis formas de gerenciamento.

O *brainstorming* (chuva de ideias) utiliza a técnica de entrevista grupal deixando os participantes livres para expressarem suas ideias e teve a pesquisadora como facilitadora. Essa técnica foi utilizada principalmente como validação das informações coletadas nas entrevistas individuais e com vistas ao aprimoramento das proposições apresentadas nesta pesquisa para gerenciamento dos riscos identificados, em razão da pluralidade de ideias permitida nessa técnica. A ferramenta tem como premissa que as ideias e conceitos pré-concebidos sejam repensados e, de forma conjunta, novos procedimentos sejam pensados, visando a melhoria das ações de todas as áreas envolvidas. Então, a utilização desta técnica foi por considerar pertinente que essa discussão fosse realizada em grupo para que fossem discutidos a partir de múltiplos pontos de vista.

Para participar do *brainstorming*, foram convidados os servidores que desempenham suas atribuições nos setores de preparação e execução desses processos, objeto de estudo. Isso porque, os riscos apontados pelos servidores desses setores interferem ou refletem diretamente sobre o outro, sendo esses riscos, inter-relacionados. Por essa razão, os participantes da pesquisa lotados na Secad não foram convidados em virtude de os riscos identificados não estarem diretamente relacionados aos demais setores.

Participaram desta etapa, a pesquisadora, como mediadora, e mais cinco servidores, sendo três da Progest e dois da Propladi, totalizando um quantitativo de seis pessoas.

Foi realizada uma única sessão do *brainstorming*, com duração de setenta minutos. Nessa sessão, a condução da mediadora aconteceu inicialmente apresentando quais assuntos a serem tratados, e apresentando alguns

questionamentos no decorrer da sessão. Os participantes debateram o assunto de forma livre e espontânea e o debate fluiu de forma bastante válida, atendendo ao objetivo proposto.

Levando em consideração que os entrevistados foram servidores de atuação distinta dentro do processo de aquisição via pregão, e que a gestão de riscos recomenda que o plano considere a visão mais abrangente possível, de forma a reduzir o risco, a técnica do *brainstorming* se apresentou como uma oportunidade de encontro e de discussão, num mesmo espaço, de ideias e conceitos desses participantes.

Concluída a etapa de identificação dos riscos foi também enviado um questionário todos os participantes da pesquisa na etapa de entrevistas, no qual foi apresentado um quadro listando os riscos identificados na pesquisa a fim de verificar a relevância desses riscos. Os participantes deveriam indicar a probabilidade de ocorrência desses riscos e seus respectivos impactos. Para isso, foi tomada como referência a matriz de riscos do TCU (2018), representada na figura 7. Ressalta-se que apenas um dos participantes não devolveu o questionário respondido.

Para a coleta de dados, como entrevistas e o *brainstorming*, foram escolhidos ambientes considerados propícios, silenciosos, confortáveis e que garantiam privacidade, sem interferências ou desconfortos ou riscos aos participantes.

Os encontros com os participantes para a coleta de dados foram previamente agendados, respeitando suas disponibilidades e conveniências, e esclarecidos os seus objetivos.

A instituição e os sujeitos envolvidos na pesquisa terão acesso aos resultados desta pesquisa, seguramente, serão disponibilizados à instituição e aos sujeitos envolvidos na mesma. Poderá ainda ser divulgado de forma mais abrangente por meios que torne o trabalho disponível a acesso público.

### 3.1 O OBJETO DE ESTUDO

Este estudo foi realizado em uma Instituição Federal de Ensino Superior: a Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf. É de natureza fundacional, vinculada ao Ministério de Educação. Tem pouco mais de uma década de existência, sido criada pela Lei nº 10.473/2002. Tem como tripé o ensino,

pesquisa e extensão, e como objetivos “ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária” (UNIVASF, 2018a). Atualmente oferece cursos de graduação e pós-graduação *latu sensu* e *stricto sensu*.

É importante ressaltar que a escolha da UNIVASF como objeto de estudo implica um caso empírico peculiar. O fato de ser uma universidade já a torna um tipo de organização diferenciada. Conforme corroborado por GESSER et al (2017), as universidades apresentam estilo próprio, são organizações complexas e possuem peculiaridades que as diferenciam das demais organizações. Soma-se a essa circunstância, a situação de instituição pública, que também apresenta especificidades. Aliados a isso, apresenta ainda contexto e características particulares que a torna uma organização singular em relação a outras universidades públicas.

Cabe destacar que a UNIVASF é uma instituição de Ensino, Pesquisa e Extensão de estrutura multicampi. Seus campi estão distribuídos em cinco cidades de três estados diferentes, localizados no interior do Nordeste. A Univasf possui autonomia administrativa. Sua administração é centralizada, portanto os processos de aquisições, alvo desta pesquisa, são elaborados visando atender as necessidades de todos os seus campi, sendo executados em seu campus-sede, na cidade de Petrolina-PE.

Possui campi no estado de Pernambuco, sendo dois campi no município de Petrolina e mais um aprovado no conselho universitário ainda a ser implantado, no município de Salgueiro; três campi localizados no estado da Bahia, sendo um no município de Senhor do Bom Fim, um em Paulo Afonso e um Juazeiro; e um no estado do Piauí, no município de São Raimundo Nonato. Além dos municípios citados, atua em outras dezenas de municípios distribuídos nos estados que atua por meio da Educação à distância. A Univasf possui 28 cursos de graduação presenciais; 09 cursos de graduação na modalidade à distância; 13 cursos de pós-graduação *latu sensu*, sendo 05 presenciais e 07 na modalidade EaD. Possui também 17 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, todos na modalidade presencial.

Apesar de a Univasf ter uma estrutura multicampi, é pessoa jurídica única, com administração centralizada em seu campus sede que fica localizado no município de Petrolina-PE. Em relação aos seus processos para aquisições, estes são também centralizados na sua sede. Portanto, os setores responsáveis pela

instrução dos processos de compras são incumbidos de atender as demandas de todos os campi da Universidade. As compras realizadas pela universidade são as mais diversas, incluem desde a compra de materiais de expedientes, de laboratórios, que vão de reagentes a equipamentos diversos, veículos, contratação de serviços, enfim, de uma infinidade de materiais e serviços necessários para o seu funcionamento e cumprimento de seus objetivos.

Durante todo o processo de realização do pregão eletrônico é necessária a participação de diversos setores como a Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – Propladi, Pró-Reitoria de Gestão e Orçamento – Progest, Procuradoria Federal-PF junto à universidade, a Secretaria de Administração, áreas técnicas, dentre outros. Embora haja participação de diversos atores e setores, os processos de compras são diretamente executados basicamente por três unidades administrativas, sendo elas a Propladi, Progest e Secad. Essas unidades administrativas são hierarquicamente independentes e equivalentes, sendo subordinadas a mesma unidade de comando.

Em via de regra, as compras são iniciadas pela PROPLADI que executa a etapa inicial de planejamento por meio de uma metodologia que envolve seus diversos setores, como colegiados acadêmicos, setores responsáveis por cada curso da Univasf, e setores administrativos (PROPLADI, 2017). Os demais setores da universidade são envolvidos no planejamento, por meio da inserção de suas demandas num módulo de sistema denominado LEDS (levantamento de Demandas Setoriais).

Na Propladi são realizadas outras etapas iniciais dos processos de compras, como a solicitação de abertura de processo para licitação ao setor responsável. Após a abertura processual, os processos são instruídos pela Propladi, com Termo de Referência e pesquisa de preços e posteriormente, os processos são encaminhados à Pró Reitoria de Gestão e Orçamento - PROGEST, onde são analisados, autorizado o prosseguimento pela autoridade competente e operacionalizado o pregão.

Finalizada toda a etapa do processo do pregão, a efetivação da compra dá-se quando ocorre o comprometimento de parte do orçamento institucional para pagamento ao fornecedor por item entregue a administração e a contratação, sendo a Secad o setor responsável pela elaboração e gestão de contratos na Univasf.

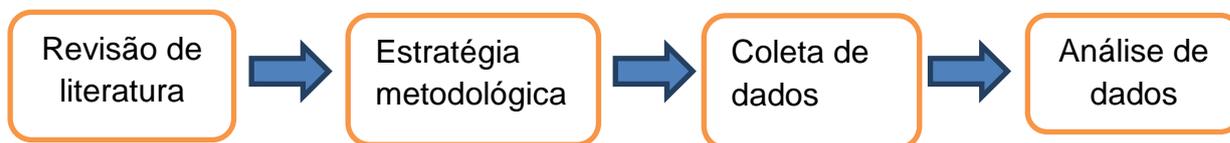
### 3.2 CORTE TEMPORAL

Esta pesquisa foi realizada no período de 2017 a 2018, período que abrange as fases preliminares até a sua finalização. As fases preliminares incluíram a formulação do problema e objetivos, a revisão de literatura e a definição de suas estratégias metodológicas. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa de documental, entrevistas e *brainstorming*. Portanto, essa pesquisa, apresenta como corte temporal o período de sua realização.

### 3.2 ETAPAS DA PESQUISA

A condução desta pesquisa, com vista ao cumprimento de seus objetivos, teve como fases preliminares a revisão de literatura relativa ao tema pesquisado, seguido pelo desenvolvimento da estratégia metodológica para a realização da pesquisa. Posteriormente foi realizada a coleta de dados e procedida a sua análise.

**Figura 11:** Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora.

1- **Revisão de literatura-** nessa etapa buscou-se a compreensão do objeto a ser pesquisado, por meio da busca de informações em artigos científicos, e demais publicações a respeito do tema.

2- **Estratégia metodológica-** essa etapa forneceu os meios para se alcançar as informações necessárias que permitiram atingir os objetivos propostos. Como estratégia metodológica, optou-se por uma pesquisa qualitativa e descritiva.

3- **Coleta de dados-** Para se chegar aos resultados desejados, foram utilizadas como ferramenta de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, a pesquisa documental, e sessão de *brainstorming*. No quadro a seguir, é demonstrada de forma sistematizada como ocorreu a coleta de dados para cada objetivo específico, que garantiram o alcance do objetivo geral deste trabalho.

É importante destacar que o registro dos dados coletados nas entrevistas e no *brainstorming* aconteceu por meio de gravações de áudio, mediante consentimento dos participantes, e posterior transcrição das mesmas, conforme proposto por MINAYO (2010). Esta autora afirma que o registro fidedigno das falas em uma entrevista é crucial para uma boa análise e que o instrumento que garante esse registro de forma íntegra é a gravação, ressaltando a necessidade de consentimento dos interlocutores.

**4- Análise dos dados-** foram realizados por meio de uma leitura analítica e contextualizada das entrevistas, tanto nas entrevistas individuais como no *brainstorming*, e das informações contidas nos documentos analisados e nas informações observadas. Os dados obtidos foram analisados de forma qualitativa, analisando as informações coletadas em documentos, entrevistas e *brainstorming*. A análise dos dados foi iniciada logo após a coleta, obedecendo às etapas básicas apontadas por Vergara (2010). A pré-análise e exploração do material coletado e a geração de inferências e absorção dos resultados.

**Quadro 12:** Sistematização das etapas e instrumentos da pesquisa

Etapa	Objetivos da pesquisa	Instrumentos de coleta de dados
1. Descrição do fluxo dos processos de aquisições de bens, materiais e serviços da Universidade Federal do Vale do São Francisco, realizadas por meio de Pregão Eletrônico.	Descrever o fluxo dos processos de aquisições de bens, materiais e serviços da Universidade Federal do Vale do São Francisco, realizadas por meio de Pregão Eletrônico.	Pesquisa documental e Entrevistas
2. Análise dos planos de gestão de riscos das áreas.	Analisar os planos de gestão de riscos das áreas.	Entrevistas e documentos
3. Identificação de possíveis riscos que podem ocorrer durante o processo de aquisições das técnicas utilizadas para sua identificação.	Identificar os possíveis riscos que podem ocorrer durante o processo de aquisições.	Documentos e entrevistas
4. Análise dos riscos previstos nos planos de riscos existentes na área de estudo e os riscos observados nos processos.	Inferir as diferenças entre os riscos identificados e aqueles previstos nos planos das áreas de estudo.	Entrevistas e documentos
5. Proposição de possíveis iniciativas que auxiliem o gerenciamento de riscos na UNIVASF.	Indicar os <i>gaps</i> geradores de riscos aos processos de compras e possíveis alternativas de melhorias.	<i>Brainstorming</i>

Fonte: elaborado pela autora.

### 3.4 SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES

A seleção dos sujeitos convidados para participar desta pesquisa teve como critério exclusivo a condição de serem servidores lotados nos setores envolvidos nos processos de aquisição de produtos por pregões eletrônicos, na Univasf, sem distinção de idade, origem ou qualquer outra condição.

**Quadro 13:** Identificação dos participantes

Entrevistado	Setor de atuação	Tempo de atuação na área de aquisições
A	PROPLADI/DP	06 anos
B	PROPLADI/DP	11 anos
C	PROGEST/DCL	12 anos
D	PROGEST/DCL/CL	2 anos
E	PROGEST/DCL/CL	01 ano
F	SECAD	06 anos
G	SECAD	06 anos

Fonte: Elaborado pela Autora.

Para isso, foram convidados para participar da entrevista 7 (sete) servidores, distribuídos em setores da Propladi, Progest Secad. Destes, foram convidados 2 (dois) servidores da Propladi/DP e Secad e 3 (três) servidores da Progest/DCL que lidam com o processo de compras por meio de pregões eletrônicos, conforme identificados no quadro 13.

A razão da escolha dos participantes deu-se em razão de serem lotados em setores que lidam diretamente com o processo de compras, sendo eles servidores da Propladi/DP - nascedouro dos processos de aquisições e a forma de redução de riscos iniciais; Progest/CL - fase interna e externa do pregão; e Secad - prazos contratuais, acompanhamento do cumprimento de obrigações contratuais.

### 3.5 RISCOS E GARANTIAS ÉTICAS AOS PARTICIPANTES

Conforme a Resolução do CNS 510/2016, as pesquisas podem trazer riscos aos seus participantes, trazendo-lhes possíveis danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural do ser humano, em decorrência da pesquisa ou de alguma de suas etapas.

Contudo, a coleta de dados ocorreu sem a evidência de transtornos e danos aos participantes, os quais estiveram na condição de informantes verbais sobre assuntos considerados não sigilosos, envolvendo temas apenas acerca de assuntos ligados à área de atuação profissional. As entrevistas foram realizadas com a participação de servidores com estabilidade, fazendo com que falassem sem sentir ameaça ao emprego.

Os encontros com os participantes para a coleta de dados foram previamente agendados, respeitando suas disponibilidades e conveniências, e esclarecidos os seus objetivos.

Para evitar aborrecimentos ou danos, como atraso em alguma atividade, em razão do tempo dedicado a colaboração desta pesquisa, os encontros foram previamente agendados, respeitando o tempo e a disponibilidade dos participantes e sendo esclarecidos os seus objetivos. Além disso, a participação aconteceu de forma voluntária, sendo garantido o livre arbítrio da participação e o direito a desistência a qualquer momento da pesquisa.

Para minimizar possível ameaça a privacidade relativa à forma particular que executam suas atividades e/ou por tornar pública informações e opiniões pessoais sobre o trabalho, a coleta de dados ocorreu em ambiente propício, sem a ocorrência de interferências, desconfortos ou riscos aos participantes.

A seção de *brainstorming* em que todos os participantes tiveram conhecimento às falas do outro, foi com o estrito objetivo de validação dos dados, sem direcionar a pessoa específica, e visou o conhecimento e aperfeiçoamento das informações dos setores envolvidos. Os riscos de constrangimento e inibição dos participantes envolvidos foram minimizados pela livre participação no debate, opinando apenas quando achava conveniente, bem como a lógica da realização da sessão foi a de que as ideias de um sirvam de contribuição para outros servidores/setores. Os resultados desta pesquisa serão disponibilizados à instituição e aos sujeitos envolvidos na mesma.

#### **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Neste estudo foram analisados documentos disponíveis em sítios da instituição pesquisada e entrevistas semiestruturadas com servidores da instituição, tendo sido o critério de escolha dos entrevistados o envolvimento desses com os

processos de aquisições de compras de bens por meio de pregão eletrônico, o que permitiu conhecer as etapas e os riscos presentes nesses processos desde a etapa do planejamento, passando pela operacionalização do certame até a contratação.

Um fator observado em relação aos atores dessa pesquisa é que a maioria dos entrevistados atua na área de aquisições há bastante tempo, conforme quadro 13, o que possibilita aos mesmos uma maior retenção de conhecimento sobre suas áreas de atuação.

O processo de aquisições da Univasf assim como dos demais órgãos públicos é cheio de regramentos e envolve diversos atores, conforme foi apontado por Goepfert Júnior (2017), sendo as aquisições públicas uma área estratégica que exige aprimoramento de suas práticas, sendo submetidos a ferramentas e normativos em busca de melhores resultados.

A implementação de boas práticas de governança tem sido uma alternativa discutida e recomendada aos órgãos públicos, abrangendo assim a Univasf que vem sendo motivada a estar constantemente buscando aperfeiçoar seus processos de aquisições por meio de melhoria de sua gestão e governança. E nas entrevistas realizadas, foi percebido o comprometimento das equipes que trabalham nesta área que mostraram uma busca e interesse na melhoria de suas atividades e processos, embora apresente muitos desafios.

A fim de trazer os resultados obtidos nesta pesquisa, esta seção está dividida em quatro partes. A primeira trata da descrição dos processos de compras na Univasf visando a atender ao seu primeiro objetivo específico. Para atender ao segundo objetivo específico deste estudo foram consultados e analisados os documentos da instituição assim como realizada a análise de entrevistas semiestruturadas para investigar sobre os planos de gestão de riscos das áreas envolvidas nas aquisições. A terceira fará uma análise dos riscos observados nos planos quanto aos processos de aquisições visando a atender ao seu terceiro objetivo específico. A partir disso será feita uma análise comparativa entre os riscos presentes nos planos de riscos e os identificados na pesquisa. A última parte trará proposições de possíveis melhorias nos processos de aquisições para mitigação de riscos.

#### 4.1 O PROCESSO DE COMPRAS NA UNIVASF

Esta seção tem como objetivo descrever o processo de compras da Univasf, tanto nos documentos encontrados no sítio institucional como nas entrevistas, a fim de atender ao seu primeiro objetivo específico. Os processos de aquisições perpassam por diversos setores da Univasf, sendo basicamente operacionalizados por três unidades administrativas, sendo elas a Propladi, a Progest e a Secad, esta última em menor grau de incidência.

Cabe destacar que qualquer contratação de terceiros pela administração pública, salvo exceções previstas em lei, obrigatoriamente deve ser feita por meio de licitações, sendo que o pregão eletrônico é a modalidade de licitação mais utilizada pela administração pública brasileira em razão de sua vantajosidade em relação às outras modalidades, conforme apontado por Finlardi (2015) e também evidenciado na figura 11. Nessa modalidade são usadas ferramentas eletrônicas e a internet para a realização da licitação. Desse modo, na Univasf enquanto instituição pública, exceto os casos excepcionais de Dispensa ou Inexigibilidade, todos os processos de compras de bens e de serviços comuns são realizados por meio de pregão eletrônico.

As fases processuais dos pregões eletrônicos são genericamente definidas em lei e delineadas dentro de cada contexto específico, considerando, sobretudo, a estrutura administrativa de cada instituição. Na Univasf, as etapas dos processos de aquisições são apresentadas no sítio da instituição através de alguns documentos, sendo a Carta de Serviços o principal deles. Sobre o documento que define as etapas processuais dos processos de compras, os entrevistados foram unânimes ao citarem a Carta de Serviços. O entrevistado C citou também a Cartilha Instrutiva em Compras Públicas da Univasf como um dos documentos que define as etapas dos processos de compras. Foi também citado pelo entrevistado A, o documento de estabelecimento de diretrizes para aquisições e contratações no âmbito da Univasf como um dos documentos que mapeiam esses processos.

Os entrevistados consideraram que a Univasf possui o seu processo de aquisição satisfatoriamente mapeado na Carta de Serviços, considerando bem delineada cada etapa processual e as atribuições específicas de cada setor envolvido no processo. A Carta de Serviços é um documento direcionado ao cidadão que deve ser elaborado pelos órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que

prestam atendimento aos usuários dos serviços públicos, direta ou indiretamente, e divulgada, no âmbito de sua esfera de competência para informar aos usuários dos serviços prestados e as formas de acesso e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento estabelecido (GESPÚBLICA, 2018). A carta de Serviços, conforme posto por Castelo Branco; Cruz (2013) contribui para a melhoria da governança por trazer informações que favorecem a transparência e a concretização de objetivos.

A Carta de Serviços na Univasf foi elaborada de forma descentralizada, totalizando um número de vinte e cinco Cartas de Serviços que detalham os serviços prestados, suas formas de prestação e outras informações agrupadas por setores. O processo de compras é descrito em três cartas de serviços dos três setores diretamente envolvidos no processo que detalha os serviços prestados no que se refere ao papel de cada um deles no processo. Embora seja bem detalhada as etapas processuais das aquisições por serem divididas por setores, são apresentadas de forma fragmentada.

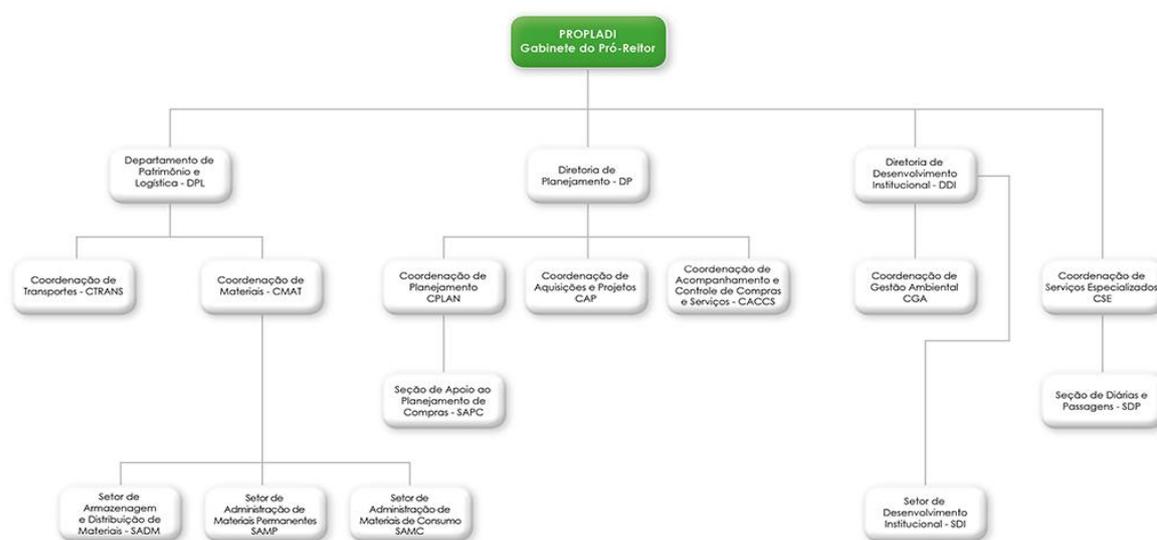
A Cartilha Instrutiva em Compras Públicas da Univasf, que foi citada nas entrevistas e encontrada no sítio institucional foi datada em 2014 e fornece informações sobre os processos de compras. Conforme posto na própria Cartilha, ela é direcionada aos servidores da instituição com o propósito de fornecer as informações mínimas necessárias para uma correta elaboração do pedido de contratação de bens/serviços aos interessados em demandar alguma aquisição, trazendo informações sobre a instrução processual dos processos de compras. Contudo, foi observado que a citada Cartilha não tem sido atualizada, a exemplo de valores cabíveis para cada modalidade de licitação e para contratação direta, servidores responsáveis, contatos e outras revisões. Nela, também, são apresentadas as etapas dos processos de compras de forma genérica, sem mostrar todas as possíveis fases percorridas e as nuances dos processos.

#### **4.1.2 Principais setores envolvidos no processo de compras**

O processo de aquisição da Univasf perpassa diversos setores, sendo basicamente operacionalizados pela da Propladi, Progest e Secad. Esses setores desempenham papéis importantes no processo de aquisição e na instituição como um todo.

O processo de aquisição da Univasf é iniciado na Propladi que é o setor responsável pela direção e coordenação do sistema de planejamento da Univasf e pelas atividades de logística ao ensino, à pesquisa e à extensão, além de subsidiar atividades administrativas de diversos setores da instituição, operacionalizando diversos procedimentos em relação direta com os Colegiados Acadêmicos, demais Pró-Reitorias, Secretarias e Unidades Administrativas internas em geral.

**Figura 13:** Organograma da Propladi



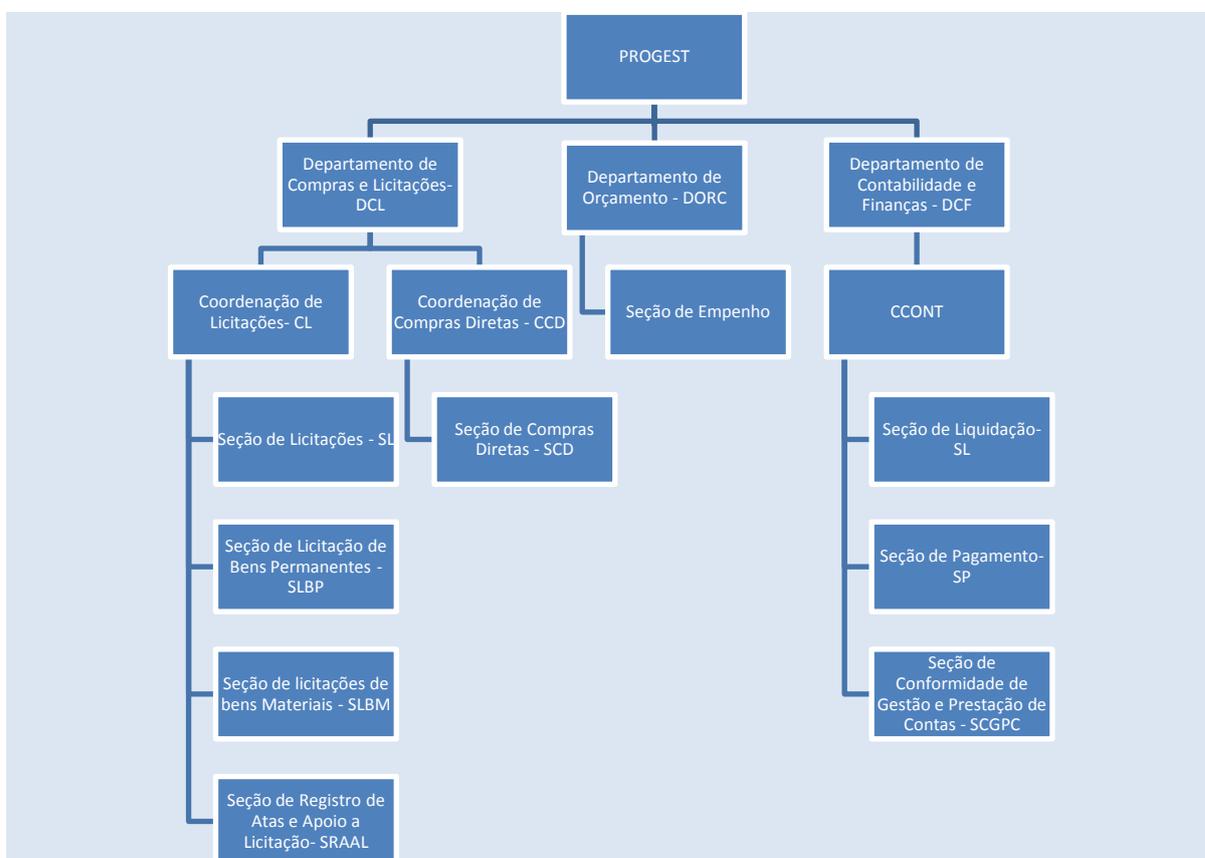
Fonte: UNIVASF, 2019a.

Essa Pró-Reitoria é subdividida em três diretorias, sendo uma delas, a Diretoria de Planejamento- DP, que atua diretamente nos processos de aquisições de bens, por pregões, e trata do orçamento institucional, créditos descentralizados e etapas importantes para sua execução, sejam por parte dos colegiados acadêmicos, setores administrativos e/ou projetos. Assim, atua na elaboração e acompanhamento e distribuição do orçamento, captação das demandas institucionais de bens permanentes e de consumo e de etapas da fase interna das licitações, perpassando por cotações e elaboração de termos de referência, além de relatórios a respeito das solicitações de aquisição apresentadas. A DP está estruturada com três coordenações: de projetos, controle e acompanhamento de compras e de planejamento. Nesta última fica também uma seção de apoio ao planejamento. (UNIVASF, 2019).

A Propladi gerencia as compras na Univasf, por meio da DP, referente às aquisições de bens comuns, tanto nas compras via pregões como nos casos de dispensa e inexigibilidade, sendo que neste estudo foi feito o recorte referente aos pregões, conforme já delimitado neste trabalho.

Concluída a parte interna da instrução processual pela Propladi, como, ajustes nas descrições, cotações de preços e elaboração do TR, o processo é conduzido à Progest.

**Figura 124:** Organograma da Progest



Fonte: Elaborado pela Autora.

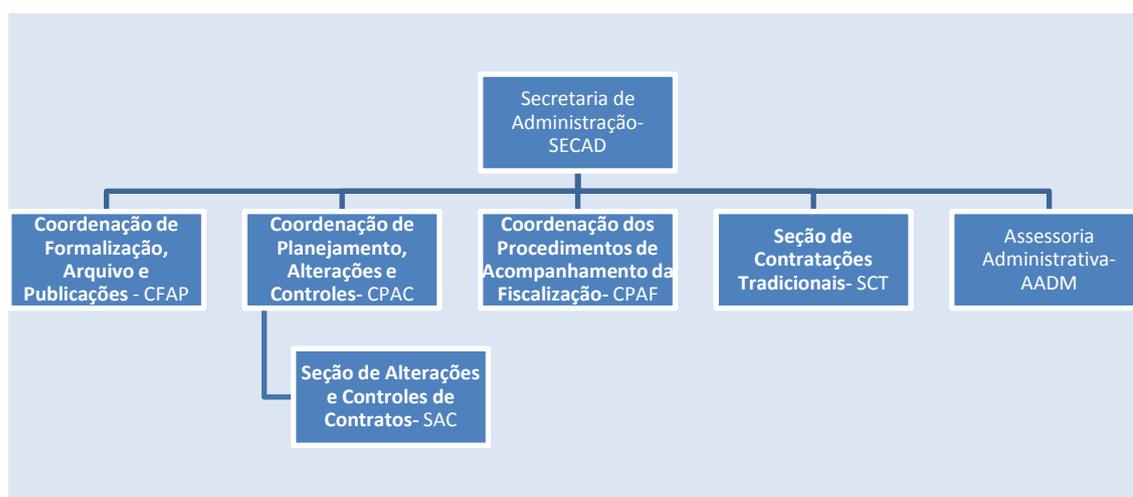
Essa Pró-reitoria tem como missão o assessoramento à gestão superior e a todos os setores administrativos e acadêmicos nas questões relativas à aquisição de materiais, bens e equipamentos, contratação de serviços, planejamento, acompanhamento e execução orçamentária da instituição, como pagamentos a fornecedores, prestadores de serviço, servidores e discentes (UNIVASF, 2018).

A execução dos processos de aquisições por meio de pregões é realizada no Departamento de Compras e Licitações, sendo operacionalizados pela coordenação de Licitações - CL. Nessa Pró-Reitoria são elaborados o edital, as

minutas de Atas e Contratos, publicações de avisos de licitações, execução do certame, elaboração e publicação das atas de registros de preços quando cabíveis, emissão de CDO e de notas de empenho.

A Secad atua nos processos de compras após finalizado o processo licitatório e emissão de empenho, ou seja, na fase de contratação. Essa Secretaria, conforme apresentado no sítio institucional tem como objetivos o gerenciamento dos atos administrativos de licitações de obras e serviços de engenharia e de contratação para o cumprimento da missão institucional da UNIVASF em conformidade com as boas práticas de governança pública, *accountability*, segurança jurídica dos contratos administrativos, eficiência no uso dos recursos, qualidade na prestação de serviços e ampliação do acesso com maior eficiência no uso dos recursos públicos.

**Figura 1513:** Organograma da Secad



Fonte: Elaborado pela Autora.

A sua missão consiste na criação das condições administrativas necessárias para o desenvolvimento dos atos de planejamento das contratações e renovações contratuais, de licitações de obras e serviços de engenharia, formalização dos contratos entre a UNIVASF e fornecedores, de apoio e acompanhamento da fiscalização dos contratos de serviços continuados e com mão-de- obra de dedicação exclusiva, acompanhamento do cumprimento das obrigações financeiras contratuais, de processamento de sanções aplicadas às empresas (UNIVASF, 2018c).

#### 4.1.2 A operacionalização dos processos de compras por pregões na Univasf

Em relação a área de aquisições da Univasf, esta pesquisa detectou, tanto nas buscas documentais como nas entrevistas realizadas, que não há na instituição registro de um planejamento estratégico voltado a esta área que forneça uma análise de seu contexto e definição de missão, visão e objetivos. Também não há a formalização de um planejamento estratégico próprio de cada setor envolvido nesses processos para balizar o alcance de seus objetivos. No entanto, no sítio institucional, os setores apresentam um resumo de suas atribuições institucionais e a Secad apresenta seus objetivos e missão.

No entanto, é relevante frisar que, embora não haja um planejamento estratégico formalizado próprio desses setores ou específico da área de aquisição, a Univasf tem instituído um planejamento de longo prazo voltado a toda universidade, que é o Plano de Desenvolvimento Institucional- PDI. É importante frisar ainda que, a Univasf está buscando consolidar suas estratégias na área de aquisições e tem já estabelecido um planejamento anual de suas aquisições por meio de uma metodologia já consolidada na instituição.

Os processos de aquisições na Univasf são iniciados com o planejamento operacionalizado por meio da DP/Propladi. O planejamento de compras de materiais é baseado no levantamento das demandas institucionais. Para esse levantamento é utilizada uma metodologia de planejamento de compras (Leds) que envolvem os outros setores da universidade, como colegiados acadêmicos de graduação e de pós-graduação, pró-reitorias, secretarias e outros. De acordo com a Propladi, o planejamento de compras da Univasf, contempla as seguintes dimensões gerenciais a cada exercício financeiro anual:

- a) distribuição do orçamento entre setores administrativos (com base nos valores dos serviços gerenciados e de ações específicas) e colegiados acadêmicos (com base no conceito de aluno equivalente e critérios que captam diferenças como distância da sede e déficits de estruturação);
- b) levantamento das necessidades dos diversos setores para preparação dos processos administrativos de compras, num primeiro momento, e para efetivação de aquisições solicitadas no momento posterior;
- c) consolidação da demanda institucional global, preparação de licitações e empenho de créditos para contratações/compras; e
- d) informação aos setores em relação ao status das demandas apresentadas, a fim de subsidiá-los no planejamento para o próximo exercício (UNIVASF, 2018d).

Conforme verificado nas informações dispostas no sítio institucional e nas entrevistas realizadas, o sistema de planejamento da Univasf contempla a distribuição orçamentária aos setores da instituição com base na PLOA (Projeto de Lei Orçamentário Anual) que norteia o planejamento e preparação das aquisições. Depois inicia-se a preparação desses processos. Essa preparação ocorre em duas etapas. Uma é concernente a preparação das licitações e a outra refere-se à aquisição propriamente dita dos bens licitados. Essa última etapa é possível em razão da possibilidade de se realizar pregões pelo Sistema de Registro de Preços, sendo que a maioria dos pregões realizados na Univasf são nessa formatação, conforme pode ser atestada na figura 16, a qual demonstra que entre os anos 2014 a 2018, 73,58% dos pregões realizados pela Univasf foram pelo SRP (Sistema de Registro de Preços) e apenas 26,48 pelo SPP (Sistema de Preços Praticados).

**Figura 16:** Compras realizadas por pregões de 2014 a 2018 na Univasf.



Fonte: Painel de compras governamentais.

Esse fato vai ao encontro da afirmação posta por Lacerda (2012), de que há uma pressão pela elaboração antecipada dos processos licitatórios antes mesmo de saber o montante de recursos efetivamente disponibilizado aos órgãos por parte do governo, tanto em razão de serem constantemente suscetíveis a contingenciamento de recursos quanto pela demora inerente na realização dos processos licitatórios.

Após iniciado o processo de licitação, a Propladi por meio da DP se faz presente praticamente em todas as etapas de realização dos pregões, conforme pode ser verificado nas atribuições descritas em documentos no sítio da Univasf e também na realização das entrevistas semiestruturadas. Essa participação vai desde o planejamento e grande parte da chamada fase interna da licitação até a

aquisição propriamente dita. Conforme o Entrevistado A frisou, a DP se faz presente em quase todas as fases do processo de aquisição, desde a formalização do processo de aquisição até que esse bem seja empenhado e distribuído aos demandantes.

Os processos de compras de bens são realizados via pregão eletrônico, salvo algumas exceções de Dispensa ou Inexigibilidade, previstas na Lei de licitações. As etapas dos processos de compras via pregão eletrônico, da Univasf, estão representadas na figura 17.

A preparação dos processos de licitação acontece sempre no segundo semestre de cada exercício, em que os demandantes informam pelo aplicativo eletrônico Leds em um período estabelecido pela Propladi, quais os itens serão necessários no exercício seguinte e, por conseguinte, requer a participação dos demais setores da Univasf no planejamento das aquisições, fazendo com que cada setor faça também o seu próprio planejamento.

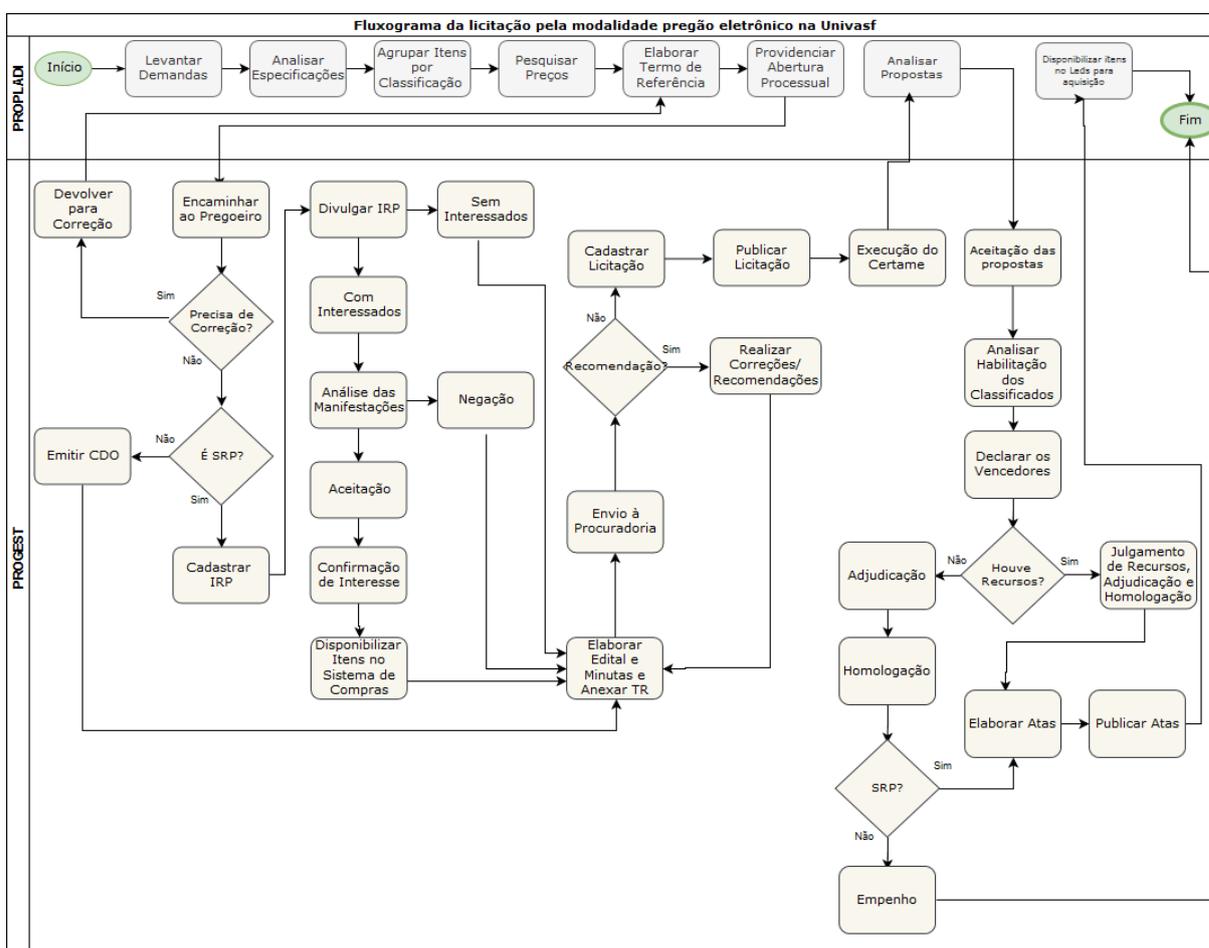
A participação de todos os setores da Univasf no processo de compras é necessária e importante por possibilitar que todos os setores exponham quais as necessidades de aquisição para a consecução das atividades de cada setor que, por conseguinte, irão contribuir para a concretização dos objetivos finalísticos. Para que o planejamento realizado pela Propladi corresponda de fato aos anseios institucionais, é necessário um engajamento dos demais setores na realização prévia de seus planejamentos internos. Visando esse engajamento, a abertura do sistema Leds é sempre antecedida de reuniões realizadas pela Propladi em todos os campi da Universidade e divulgadas por e-mail a todos os interessados, reforçando a necessidade da participação efetiva da comunidade acadêmica.

Outro fator preponderante ao sucesso dos processos de aquisições é que os objetos a serem licitados estejam bem especificados. Isso requer dos participantes ao inserirem suas demandas, expertise na descrição dos itens. Buscando sanar possíveis falhas nas descrições dos itens apresentados, ao ser concluída a etapa do levantamento de demandas, a equipe da Propladi faz uma análise dessas descrições e realizam esforços para um aperfeiçoamento dessas especificações.

Contudo, os materiais adquiridos pela Univasf são para atender diversos setores administrativos e acadêmicos, conseqüentemente muitos desses materiais são bastante diversificados e específicos. Os profissionais que atuam nos processos

de compras muitas vezes não têm familiaridade e conhecimento sobre muitos desses materiais a serem adquiridos em razão de suas particularidades que exigem conhecimentos técnicos específicos. Então, as melhorias dessas especificações muitas vezes só são viabilizadas com a parceria dos demandantes ou de profissionais de outros setores que possuam o conhecimento técnico do material desejado.

**Figura 147:** Descrição dos fluxos/etapas dos processos de compras de materiais, via pregão eletrônico, na Univasf



Fonte: Elaborado pela Autora.

Após a etapa de levantar demandas e analisar especificações, outra etapa da preparação dos processos de compras é o agrupamento dos materiais afins para a composição processual, conforme representado na figura 17. Essa etapa consiste na compilação de itens afins, por exemplo, reagentes, equipamento de laboratório, materiais de expediente e outros, no mesmo processo para iniciar a execução do processo licitatório.

Conforme pode ser observado na figura 18, são ainda atribuições da DP/Propladi a realização de pesquisas de preços. Essa etapa tem a finalidade de obtenção de preço médio praticado no mercado para cada item a ser licitado para a elaboração do mapa de preços. São realizados no mínimo três orçamentos para cada item, que é utilizado para limitar o valor máximo que a administração deve pagar pelo item a ser licitado. Para isso, os preços são buscados no Painel de Preços das compras governamentais e de outras contratações similares de outros entes públicos, somente sendo essas fontes dispensadas em caso de não ser encontrada aquisição similar nessas fontes de pesquisas. São realizadas ainda pesquisas de preços em mídias e sítios eletrônicos especializados e com os fornecedores, conforme previsão legal (BRASIL, 2017b).

Os processos são instruídos ainda pela Propladi com Termo de Referência, contendo a descrição detalhada dos itens, como unidades de medida, quantitativos, classificação de bens comuns, objetivo e justificativa da contratação, informações sobre a entrega do material, obrigações da contratante e contratada, se é para SRP ou SPP, e demais informações consideradas relevantes para a realização do certame, ou seja, é apresentado ao licitante o que e a administração está pretendendo obter e suas circunstâncias.

Feito a parte inicial, o processo é instaurado e encaminhado à Progest para análise e prosseguimento da licitação. Sendo autorizada a instauração da Licitação, o processo é executado nessa pró-reitoria através da Coordenação de Licitações- CL. Essa coordenação é responsável pela execução de algumas fases internas e pela fase externa da licitação. Os processos recebidos pela CL são distribuídos a um dos quatro servidores designados como pregoeiros.

Quando o processo é pelo SRP, a CL cadastra os itens nesse sistema por meio do qual divulga aos outros órgãos federais que está licitando tais materiais, pela inserção de Intenção de Registro de Preços – IRP, para manifestação de possíveis interessados em participar do certame como órgão participante da licitação, conforme descrito na figura 17.

Esse cadastro de IRP deve ser feita de forma cuidadosa para não incorrer em erro que dependendo da quantidade de itens torna esta etapa demorada. Após o cadastramento a IRP é divulgada a outros órgãos, os quais têm um prazo de 05 dias para manifestar interesse em ser participante da licitação. Caso haja interessados, o

pregoeiro analisa a viabilidade da participação, que se aceita, o órgão interessado tem mais três dias para confirmar a participação.

Finalizada essa etapa, os itens cadastrados no IRP são transmitidos ao CATMAT. E quando é realizado pelo SPP, o cadastro é feito diretamente nesse sistema.

Finalizada a etapa de cadastramento da IRP ou após recebimento dos processos pelo Sistema de Preços Praticados, a CL elabora o Edital do certame com as minutas de Atas e/ou Contrato, quando cabíveis, baseados no Termo de Referência. Toda essa documentação compõe o processo licitatório que, a partir dessa etapa, é encaminhado a Procuradoria Jurídica para análise da viabilidade processual ou possíveis recomendações de correções, sendo analisados e corrigidos pelo setor responsável pelo ato com recomendação de correção (PROGEST, 2019c).

Finalizadas as etapas preparatórias do Pregão eletrônico que compõem a fase interna, dá-se início a fase externa do pregão com o cadastramento da licitação e disponibilização do Edital no Comprasnet. Após isso, a licitação é publicada no Diário Oficial da União e outros meios de comunicação de acordo com a exigência legal.

A sessão pública do pregão eletrônico ocorre em dia e hora agendados pelo pregoeiro, obedecendo ao prazo mínimo previsto em Lei de 08 (oito) dias após a publicação até a abertura da proposta. Nesse período até a data e hora marcadas para abertura da sessão são recebidas por meio do sistema eletrônico as propostas dos fornecedores com a descrição do objeto ofertado, preço e anexo. Nesse intervalo, os licitantes podem encaminhar ao pregoeiro, pedidos de esclarecimentos sobre os itens e de impugnação do edital. Caso seja detectada a necessidade de alguma alteração no Edital e TR, a licitação fica suspensa até a correção e novo parecer jurídico.

No dia agendado pelo pregoeiro responsável pela operacionalização do pregão eletrônico, são realizadas as seguintes etapas, conforme Carta de Serviços da Progest/CL:

- a) análise prévia das propostas;
- b) abertura dos itens para disputa por meio de lances eletrônicos;
- c) negociação com o licitante melhor classificado que possuem itens com valores acima dos preços médios;

d) solicitação do envio eletrônico das propostas/catálogos contendo os detalhes dos itens ofertados pelos licitantes melhor classificados e documentos para habilitação; (UNIVASF, 2019c).

Finalizada a operacionalização do certame, os demandantes são convocados para analisar as propostas dos licitantes vencedores ou indicar pessoa com conhecimento técnico, e informar se o que está sendo ofertado atende a solicitação, para, com base nessas informações, o pregoeiro aceitar ou recusar as propostas. O prazo para finalizar esta etapa depende da agilidade nas respostas do responsável em dar o aceite técnico. Na Univasf não existe um sistema de integração entre os pregoeiros e esses demandantes, sendo essa comunicação realizada via correio eletrônico.

Após a análise das propostas e das condições de habilitação e declarado os vencedores do certame, abre-se prazo para a interposição de recursos. Quando há intenção de recursos prolonga-se a finalização do processo em razão dos prazos que devem ser obedecidos, conforme Decreto 5.450/2005. Havendo intenção de recurso o pregoeiro deverá analisar se é procedente. Sendo acatado, será concedido o prazo de três dias para o interessado apresentar as razões de recurso, e mais três dias para os outros licitantes apresentar contra-razões. Finalizado esse prazo, o pregoeiro tem 05 dias para responder aos recursos, que sendo acatado deverá retornar à fase do pregão eletrônico que motivou o recurso, e saná-lo;

Analisados os recursos e sanados as causas que o motivaram quando procedentes ou não tendo sido apresentados até a finalização do prazo, os itens que obtiveram sucesso no certame são adjudicados e homologados aos vencedores. Quando não há interposição de recursos pelos licitantes, o pregoeiro adjudica os itens e encaminham ao pró-reitor para homologação. A homologação é o ato de ratificação do procedimento licitatório para produzir os efeitos jurídicos. Nos casos de recursos para julgamento, o processo é encaminhado ao pró-reitor para julgamento, adjudicação e homologação dos itens.

Os itens sem licitantes interessados, são declarados desertos. Os itens que o objeto ofertado não atende ao solicitado, apresenta valor acima do estimado, que tem negociação abandonada pelo licitante ou quando este não apresenta condições exigidas na habilitação, é cancelado.

Os lances, propostas, ordem de classificação, habilitação, recursos interpostos, análises e decisões são registradas em Ata eletrônica que passa a

compor o processo e ficam ainda disponíveis no sítio das compras governamentais para consulta e análise por qualquer interessado.

Para pregões eletrônicos pelo SPP os itens homologados ficam disponíveis para aquisição imediata. Já para pregões pelo SRP os itens homologados somente ficam disponíveis para aquisição quando os fornecedores, após convocados, assinarem a Ata de Registro de Preços- ARP, e realizada a primeira publicação da mesma no DOU, podendo ser adquiridos oportunamente até o final de sua vigência, sendo nesse período, a ARP publicada no DOU a cada três meses.

#### **4.1.3 A aquisição/contratação dos itens licitados**

Finalizado o ciclo da preparação e realização do certame licitatório, para aquisição de itens licitados com atas vigentes, a Propladi operacionaliza a segunda etapa Leds, que consiste na disponibilização desses itens já licitados por SRP para serem demandados pelos setores acadêmicos e administrativos da Univasf por meio do aplicativo Leds para aquisição imediata. Esse levantamento de demandas para a aquisição de itens licitados pelo SRP é realizado em período agendado, sempre no segundo semestre de cada ano e suas etapas podem ser observadas na figura 18.

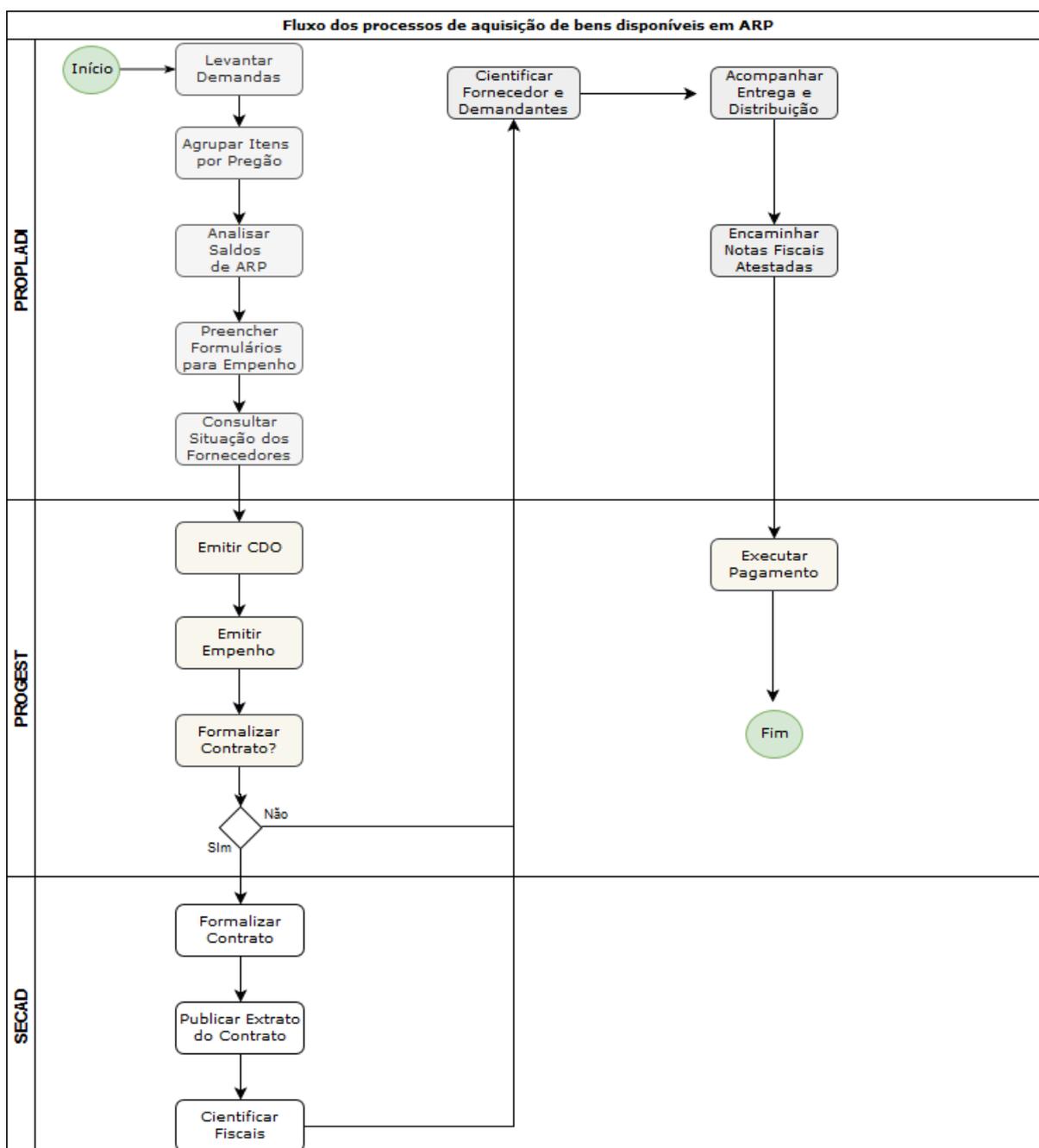
Para esse levantamento de demandas, a Propladi disponibiliza por meio do aplicativo Leds, os itens registrados em ARP vigentes, para os setores selecionarem entre eles, quais itens desejam adquirir. Após encerramento do prazo para inserção das demandas, a Propladi realiza a compilação dos itens solicitados para instrução dos processos para aquisição. Essa compilação consiste em agrupar no mesmo processo de pedidos os itens de pregões comuns.

Nos processos de aquisição para itens em ARP, é verificada a disponibilidade de saldos registrados e juntados formulários indicando os itens, quantitativos a serem empenhados e valores correspondentes. São ainda agrupados em formulários distintos os itens de cada fornecedor para subsidiar a emissão de cada nota de empenho.

Para que os itens possam ser empenhados, é necessário que os fornecedores mantenham as condições de habilitação, como certidões vigentes de quitação com o erário e não ter até então sofrido punições impeditivas vigentes. Para isso, a Propladi realiza consultas para verificar as condições atuais desses

fornecedores e comprovar a possibilidade de aquisição. As condições de habilitação são apresentadas por meio de certidão emitida pelo SICAF e, quando necessário, apresentação de outras certidões complementares que não estejam atualizadas no SICAF, mas que comprovem situação regular dos fornecedores. No caso de irregularidades por parte dos fornecedores, os itens não podem ser adquiridos.

**Figura 18:** Etapas e fluxos dos processos de aquisição de bens disponíveis em ARP



Fonte: Elaborado pela Autora.

Após a instrução processual, o processo é encaminhado à Progest para emissão de nota de empenho. Posteriormente, para os itens adquiridos para entrega parcelada ou que gere obrigações futuras, os processos são encaminhados à Secad para a formalização de contrato, documento jurídico bilateral em que contratantes e contratados assumem obrigações.

A elaboração de contrato é realizada pela Secad por meio da Coordenação de Formalização, Arquivo e Publicações – CFAP, com base na minuta do Edital da licitação. Esse setor é responsável pela lavratura do contrato, publicação e emissão de portarias de seus respectivos fiscais.

Para a formalização e publicação dos contratos continua sendo necessário que os fornecedores dos itens solicitados mantenham as condições exigidas em habilitação. Então são anexadas novas certidões do SICAF e, se necessário, outras certidões complementares que comprove situação regular dos fornecedores. No caso de irregularidades por parte dos fornecedores, os itens não podem ser contratados. São então encaminhados à Propladi para análise e decisão sobre a anulação ou cancelamento da nota de empenho emitida.

A indicação dos servidores a serem designados como fiscais, para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos são indicados à Secad pela Propladi, em comunicações via e-mail.

A Propladi é responsável por acompanhar a emissão das notas de empenho pelo próprio sistema SIAFI e controlar a efetivação da compra até a sua finalização. É também responsável por informar fornecedores e demandantes sobre a efetivação da compra por meio da emissão de empenho. Após cientificados, os fornecedores devem efetuar a entrega dos itens no prazo estipulado no edital do certame.

A finalização desses processos acontece com o pagamento aos fornecedores após recebidos os bens e atestados sua conformidade. Na figura 18 estão representadas as etapas e fluxos dos processos de aquisição de itens já licitados pelo SRP.

Os dados coletados nesta pesquisa para atendimento de seu primeiro objetivo específico evidenciaram que os processos de compras pela modalidade pregão, são bastante regulamentados. Isso torna necessário o cumprimento de etapas e prazos que por si só os tornam complexos, engessados e lentos,

ratificando a afirmação em estudos anteriores como de Branco, Brodbeck e Torres (2013) e Hennege (2018).

São processos de compras cheios de etapas com diversas exigências legais e que envolvem a participação de diversos atores. Conforme confirmado pelos sujeitos desta pesquisa, todas as etapas dos processos estão sujeitas a riscos que podem inviabilizar o sucesso da aquisição e frustrar objetivos institucionais.

A alta regulamentação desses processos restringe bastante a discricionariedade de seus agentes, restando a estes buscar a otimização dos processos praticamente por meio do gerenciamento dos processos que possa promover maior probabilidade de atingir seus objetivos e contribuir para um melhor desempenho institucional. Contudo, é possível empreender ações que permitam torná-los eficientes de forma que atendam de fato aos anseios institucionais. Boas práticas de governança nessa área, como o gerenciamento de seus riscos, é uma alternativa que vem sendo discutida na administração pública.

#### 4.2 PLANOS DE GESTÃO DE RISCOS EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DA UNIVASF

Conforme os dados apresentados, os processos de aquisição possuem diversas etapas sendo que cada uma delas são passíveis de riscos que podem comprometer a sua efetividade e, conseqüentemente, demanda um gerenciamento de riscos. Por essa razão, a área de aquisições públicas de forma geral vem sendo alvo de recomendações dos órgãos de controle, como o TCU, para um efetivo gerenciamento de riscos na área de aquisições buscando a implementação de uma boa governança nesta área. A Univasf tem empreendido algumas ações no sentido de atender a essas recomendações e fortalecer a governança de seus processos.

Na Univasf já está instituída uma Política de Gestão de Riscos-PGRISCOS, aprovada em seu Conselho Universitário em 15 de dezembro de 2017 por meio da Resolução nº 25/2017, que visa atender a IN MP/CGU 01/2016. A PGRISCOS estabelece os princípios, objetivos, diretrizes, estruturas e responsabilidades a serem adotadas no seu âmbito, em relação à gestão de riscos e, conforme a citada Resolução, sua política adotada visa incorporar a visão de riscos à tomada de decisão e contribuir para o aprimoramento da governança institucional.

A PGRISCOS trata da política de gestão de riscos no âmbito de toda a Universidade e estabelece que cada unidade organizacional implemente procedimentos em sua área de competência em consonância ao que nela está estabelecida. Determina ainda que a gestão de riscos da instituição deve estar alinhada ao seu PDI e aos demais planos estratégico, tático e operacional das Unidades organizacionais. A PGRISCOS situa a gestão de riscos da Univasf à subordinação do interesse público e orientada nas normas, ABNT ISO 31000:2009 e COSO, abordadas no referencial desta pesquisa.

Na PGRISCOS ficou estabelecido que são elementos estruturantes da gestão de riscos da Univasf: o Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles da UNIVASF (CGGRC), o Núcleo de Gestão de Riscos (NGR) e os Proprietários dos Riscos (PR).

O CGGRC é formado pelo Reitor, vice-reitor e pelos gestores das pró-reitorias, secretarias, superintendências e Assessorias diretamente subordinadas a alta administração. Em seus afastamentos ou impedimentos serão representados pelos seus eventuais substitutos formalmente designados. O NGR é formado por servidores indicados pelas chefias das unidades que compõem o CGGRC. Já os PR, nos casos de processos de trabalhos, são considerados como tal, os servidores designados para cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento. Em caso de projetos estratégicos, os PR são seus respectivos responsáveis.

**Quadro 13:** Competências dos elementos estruturantes da Gestão de Riscos da Univasf

Competências dos elementos estruturantes da Gestão de riscos da Univasf	
CGGRC	I – promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos; II – institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos; III – promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos; IV – garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público; V – promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos; VI – promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações; VII – aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos; VIII – supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;

	IX – liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade; X – estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem como os limites de alçada ao nível de unidade, política pública ou atividade; XI – aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão; XII – emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos; e XIII – monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.
NGR	I – elaboração da metodologia a ser utilizada no processo de gestão de riscos; II – elaboração do Plano de Gestão de Riscos; III – tratamento e monitoramento contínuo dos riscos; IV – implantação e manutenção da PGRISCOS. V – divulgação, atualização e gerência sobre as questões que envolvem a gestão de riscos.
PR	I – implementar a metodologia de trabalho definida pelo NGR; I – monitorar, no respectivo âmbito, os riscos mapeados; II – comunicar sobre situações que envolvam risco; III – aplicar medidas de mitigação necessárias.

Fonte: A partir de UNIVASF (2017b)

A Univasf possui, ainda, uma Metodologia de Gestão de Riscos que foi embasada na publicação de documento homônimo da CGU que foi apontada pelo próprio órgão, como referência para os demais órgãos do poder executivo federal. A Metodologia de Gestão de Riscos da Univasf tem como objetivo o estabelecimento e estruturação das etapas necessárias para a operacionalização de sua gestão de riscos.

O processo de gestão de riscos da Univasf, conforme a PGRISCOS, deve ser de caráter contínuo e conter, no mínimo, o estabelecimento do contexto, identificação de riscos, análise de riscos, tratamento de riscos, monitoramento e análise crítica e comunicação e consulta.

#### Quadro 15: Fases dos Processos de Gestão de riscos da Univasf

Fases dos Processos de Gestão de Riscos da Univasf	
<b>Estabelecimento de Contexto</b>	definição dos parâmetros externos e internos essenciais à execução dos objetivos institucionais a partir do processo ou projeto objeto do gerenciamento de riscos;
<b>Identificação de riscos</b>	atividade contínua ao longo do processo ou projeto e envolve o reconhecimento e a descrição do risco e caracterização de suas causas e possíveis consequências aos objetivos institucionais.
<b>Análise de riscos</b>	estimação da probabilidade e do impacto dos eventos identificados como riscos aos objetivos institucionais
<b>Tratamento de riscos</b>	compartilhar, evitar, mitigar, eliminar ou aceitar o risco ao qual estejam vinculadas consequências negativas, explorar o risco ao qual estejam vinculadas consequências positivas ou evitar o risco, pela decisão de não iniciar ou de

	descontinuar atividade que lhe dê origem
<b>Monitoramento e análise crítica</b>	Monitoramento e análise crítica, incluindo a avaliação de controles internos - revisão e análise periódicas das demais etapas do processo de gerenciamento, com o fim de aprimorá-lo pela correção de falhas e identificar boas práticas que aperfeiçoem a Gestão de Riscos
<b>Comunicação e consulta</b>	fluxo de troca de informações entre as partes envolvidas no processo de gerenciamento de riscos, a fim de assegurar a compreensão necessária à tomada de decisão envolvendo os riscos.

Fonte: Apartir de UNIVASF (2017b); UNIVASF (2018e).

Referente à área de aquisições, antes mesmo da criação do CGGRC e da publicação da PGRISCOS, foi criado, na Univasf, o Comitê de Gestão das Aquisições, pela Portaria 801 de 14 de dezembro de 2015. A partir desse Comitê, foi também criada a Comissão de Implantação de Gestão de Riscos na área de aquisições na Univasf, por meio da Portaria 146 de 23 de março de 2017. Isso aconteceu a partir da publicação do Acórdão do TCU 1236/2015- Plenário, com o intuito de atender as suas recomendações.

O Comitê de Gestão das Aquisições assim como a Comissão de Implantação de gestão de riscos na área de aquisições no âmbito da Univasf foi formado por servidores lotados na Propladi, Progest e Secad, por serem os setores que lidam diretamente com os processos de aquisições da instituição.

A partir do trabalho do Comitê de Gestão das Aquisições foi publicado um documento que estabelece diretrizes para aquisições e contratações no âmbito da Univasf. Nesse documento frisou-se que embora tenha sido elaborado para atender recomendações do TCU, essas diretrizes foram baseadas em práticas já vivenciadas antes de sua formalização.

O trabalho da Comissão de Implantação de gestão de riscos na área de aquisições no âmbito da Univasf resultou na criação de um documento de gestão de riscos área de aquisições/contratações, a partir de agora chamado de PGR-Aquisições. Embora não tenha sido encontrado o referido documento em meios públicos de comunicação, a exemplo do sítio institucional, ao questionar os entrevistados sobre a existência de plano de riscos dos processos de aquisições próprios dos setores envolvidos nesses processos, a maioria dos entrevistados citou o referido documento, o qual foi disponibilizado para análise desta pesquisa.

A partir da investigação tanto das entrevistas como de análise do citado documento, ficou evidenciado que, embora o documento não seja específico de cada setor, abarca todos eles por ter sido elaborado por seus representantes que

ficaram incumbidos de discutir o tema em seus setores e levar os resultados à comissão para a elaboração do documento. O plano de gestão de riscos na área de aquisições/contratações, conforme o próprio documento, foi elaborado considerando o processo de aquisição como um todo, detalhando os riscos das etapas processuais de cada setor separadamente.

O PGR-Aquisições foi encaminhado às instâncias superiores, segundo informações obtidas, e sua divulgação ocorreu entre seus membros via correio eletrônico após sua redação final, e mais uma vez coube a cada representante divulgar em seus respectivos setores, resultando numa publicação restrita. Entre outras possíveis causas, isso pode revelar a falta de conhecimento dos entrevistados D e E sobre a existência de um plano de riscos específicos dos setores e das aquisições como um todo. Esses entrevistados falaram não ter conhecimento da elaboração de planos de gestão de riscos no setor ou voltados ao processo de aquisições via pregão. Segundo eles, alguns processos, como de serviços, vêm com planos de risco inseridos pelos demandantes. Já os de aquisição de bens, os riscos são conhecidos e tratados intuitivamente.

Os entrevistados ao falarem sobre o plano de gestão de riscos admitiram que a elaboração do PGR-Aquisições foi resultado de recomendações dos órgãos de controle em um determinado momento e que não houve uma sequenciação do trabalho, o que demonstra um estágio incipiente da Univasf nessa área. No entanto, com a criação da PGRISCOS e da Metodologia de Gestão de Riscos, posteriores ao citado documento, vislumbra-se novos avanços.

Conforme o TCU (2018) e ABNT/ISO 31.000 (2009), para a eficácia de uma gestão de riscos é importante analisar o contexto e ter definido os objetivos. As informações constantes no PGR-Aquisições estão estruturadas a partir de uma lista de processos de trabalho, os objetivos desses processos, os riscos presentes neles, o grau de probabilidade e impacto de ocorrência com indicação de seus níveis, quais os controles existentes, tratamentos e recomendações referentes a esses riscos.

No Plano de gestão de riscos de aquisições/contratações, em sua parte introdutória, está posto que na sua elaboração, os responsáveis pela área de aquisição, se dedicaram a indicar os processos de trabalho de suas atividades habituais e a partir delas identificar o objetivo de cada um deles.

Um dos entrevistados ao falar sobre a elaboração do PGR-Aquisições, ressaltou que para a elaboração desse plano foi necessário mapear esses processos de aquisição:

Hoje em dia nós podemos dizer que temos com mais clareza que nós temos um mapeamento de todos os processos de trabalhos. Isso veio muito a reboque, inclusive, de um acórdão emitido pelo TCU ainda no ano de 2015 onde ele solicitou, determinou melhor dizendo, a universidade que entre outras ações fosse elaborado o plano de gestão na área de aquisições. (...) E esse plano de Gestão de Risco nos leva no primeiro exercício a de fato todo o mapeamento de todos os nossos processos de trabalho. Porque só a partir desse mapeamento é que nós vamos identificar, pormenorizados os objetivos de cada de cada processo. E aí sim, poder evoluir para esse plano de gestão de riscos. Então hoje, nós temos sim esse mapeamento (Entrevistado A).

A fala do entrevistado reforça a necessidade e importância do mapeamento de processos que entre outros benefícios citados no referencial deste trabalho, permite a identificação dos riscos neles apresentados.

Conforme apontou a literatura trazida nesta pesquisa, a exemplo do TCU (BRASIL, 2018a) ISO 31000 (2009), e a própria PGRISCOS, o processo de gestão de riscos envolve o estabelecimento de contexto, a identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos, respostas aos riscos, o monitoramento e controles, e a comunicação dos riscos.

No plano de gestão de riscos não há registro de um panorama do contexto institucional, de como os riscos identificados seriam monitorados, comunicados e revisados. Contudo, essas etapas constituem passo importante no gerenciamento de riscos, pois conforme o TCU (2018), o processo de gestão de riscos deve ser documentado e constantemente revisado. O registro das informações permite um monitoramento desses riscos para acompanhá-los e analisar se as medidas adotadas estão sendo satisfatórias. As transformações, a exemplo de alterações legislativas, podem modificar a compreensão e ocorrência de riscos, o que exige um monitoramento constante para analisar as informações e tendências.

Embora, no PGR-Aquisições tenha sido ressaltada a importância da revisão e busca de melhor aperfeiçoamento do plano, não foi delineado como isso aconteceria e desde então não houve novas revisões para análise dos resultados de sua elaboração e como envolver os indivíduos nesse processo de gerenciamento de riscos das aquisições da instituição. Não foi delineado no PGR-Aquisições como esse documento seria vivenciado nas rotinas de trabalho. Inclusive, alguns

entrevistados ao citarem a existência de um plano de riscos das aquisições, falou que a dificuldade é a prática do plano e o registro das informações.

Contudo, a elaboração do PGR-Aquisições foi anterior à instituição do PGRISCOS e à criação da Metodologia de Gestão de Riscos, embora ainda não tenha tido novas ações referentes a esse plano, é possível deduzir que a partir da recente criação da Metodologia de Gestão de Riscos, haja avanços nesse plano. Inclusive, foi citado por um dos entrevistados que o PGR-Aquisições foi elaborado sem um amadurecimento da equipe, visando atender uma recomendação dos órgãos de controle e que a partir da resolução da PGRISCOS e da Metodologia de gestão de riscos, os atores de todas as áreas da Universidade, inclusive de aquisições, vão trabalhar na elaboração de um plano de gestão de riscos, de uma forma mais amadurecida e com mais qualidade.

#### **4.2.1 Riscos indicados no PGR-Aquisições**

Os riscos identificados no PGR-Aquisições da Univasf partiram da indicação dos processos de trabalhos dos setores envolvidos e seus respectivos objetivos. A partir dos objetivos foram relacionados os riscos a eles associados.

Após a identificação dos riscos, foram mensurados os seus níveis. Para isso, foi estimada a frequência e o impacto em uma escala assim definida: 1- muito baixo; 2 baixo; 3- médio, 4- alta e 5- muito baixa. O resultado da multiplicação dessas variáveis classificou o nível do risco. Quando o resultado foi de 1 a 2 considerou sendo de risco baixo; de três a seis, risco médio; acima de seis até doze, risco alto; resultados maiores que doze, foram considerados extremos. Conforme o próprio documento, os níveis apresentados foram calculados considerando os controles já adotados. De acordo com a mensuração dos riscos presentes no PGR-Aquisições, a maioria dos riscos identificados apresentam impactos relevantes.

No PGR-Aquisições são elencados os processos de trabalho, os respectivos objetivos e os riscos a eles associados. Como o plano é referente às aquisições e contratações da Univasf como um todo, a exemplo de contratações por dispensa, inexigibilidade e contratações de serviços, alguns dos processos de trabalho e respectivos riscos não serão analisados nesta pesquisa, sendo delimitada como objeto de estudo, o processo de aquisições de materiais de consumo e

permanentes, via pregão eletrônico, portanto, não serão discutidos aqui outros tipos de contratações. No PGR-Aquisições os riscos foram mapeados por setores.

#### *4.2.1.1 Riscos referentes à Propladi*

O PGR-Aquisições traça os riscos por setores iniciando pela Propladi, que após mapear os processos de trabalho e os objetivos relacionados, identificou riscos a eles vinculados. Estes estão descritos no quadro 15.

Os dois primeiros processos de trabalho identificados na Propladi são referentes ao orçamento da instituição. Seus processos de aquisições são diretamente vinculados ao orçamento público disponível. E, enquanto órgão subordinado ao governo federal, a Univasf está sujeita a limitações orçamentárias.

É importante ressaltar que a instituição possui autonomia administrativa para gerir os recursos que dispõe e aplicá-los da forma que melhor convir ao atendimento de seus objetivos institucionais. E uma boa gerência desses recursos perpassa pelos seus processos de aquisições que tem como finalidade contribuir e dar suporte as suas atividades finalísticas. Dentro desse contexto, a disponibilidade de orçamento e a sua destinação tem papel relevante no contexto de suas aquisições, sendo fundamental para o seu planejamento.

A elaboração da PLOA e da Matriz Interna de Distribuição Orçamentária, conforme o PGR-Aquisições, podem impactar os processos de aquisições. Esses processos de trabalho são preponderantes no planejamento dos processos de aquisição. Embora não sejam propriamente fases dos processos de aquisição, são etapas importantes que os antecedem, pois é a partir delas que é definida a destinação do orçamento da instituição e garantida autonomia aos setores para planejarem as suas aquisições que devem considerar o atendimento aos objetivos pretendidos associados à previsibilidade orçamentária.

No documento analisado, o risco de cortes orçamentários foi considerado como de nível extremo para as aquisições da instituição. Possíveis cortes orçamentários podem ocorrer em razão de contingenciamento de recursos e instabilidade política que dificulta a execução orçamentária. Riscos relacionados a cortes no orçamento são geralmente de origem externa, o que dificulta o seu controle. Contudo, em razão da sua importância exige ações no sentido de buscar minimizá-lo. Um possível tratamento, apontado inclusive no plano de gestão, é

transferi-lo para a administração superior no sentido de negociar com as estruturas governamentais.

**Quadro 146:** Riscos aos objetivos de processos de trabalho da Propladi listados no PGR-Aquisições

PROCESSOS DE TRABALHO	OBJETIVOS	RISCOS IDENTIFICADOS
1. Elaboração da PLOA;	Elaboração da peça orçamentária de maneira equitativa	Estimar de maneira imprecisa a alocação dos créditos nas respectivas ações orçamentárias
		Cortes orçamentários por parte do MEC, após o preenchimento da proposta
2. Elaboração da Matriz Interna de Distribuição Orçamentária	Distribuir de forma equitativa o orçamento institucional	Utilização de critérios que não reflitam as diferentes necessidades institucionais
		Ausência de participação dos usuários para validação dos critérios adotados
3. Captação das Demandas	Reunir todas as demandas institucionais por materiais permanentes e de consumo de forma suficiente e precisa	Baixa adesão da comunidade acadêmica ao instrumento desenvolvido para captação das demandas
		Erro dos usuários na indicação da classificação dos subgrupos dos itens
		Dificuldade na filtragem dos subgrupos dos itens (DP/Propladi)
		Má qualidade das especificações dos itens, por parte dos demandantes
		Superestimação ou subestimação da quantidade de itens, por parte dos demandantes
		Itens não previstos pelos demandantes
4. Melhoria/verificação das especificações	Qualificar a especificação do item, visando à adequada aquisição do produto pretendido pelo demandante	Ocorrência de várias especificações para um mesmo bem
		Itens com falhas relacionadas às unidades de medida
5. Pesquisa de mercado (cotação de preços)	Identificar o preço médio praticado pelo mercado em relação aos itens que se pretende adquirir	Não obtenção de, pelo menos, um preço oficial
		Obtenção de preços discrepantes relacionados à média
		Obtenção de preço oficial muito abaixo da média do mercado
		Dificuldade para encontrar fornecedores para responder à cotação
		Não obtenção de, pelo menos, um preço oficial
6. Elaboração de Termos de Referência	Atender aos requisitos técnicos e legais necessários à aquisição de bens e contratação de serviços	Discrepância entre o item pretendido e o cotado pelo fornecedor
		Imprecisão na quantidade máxima a ser registrada
7. Acompanhamento das aquisições	Viabilizar o empenho de créditos orçamentários para aquisição dos itens solicitados pelos colegiados acadêmicos e setores administrativos e devidamente licitados	Supressão ou excesso nas seções administrativas e parâmetros legais a constar no termo
		Empresas licitadas impedidas de contratar quando no momento da emissão do empenho, não havendo nova tentativa para empenhar.
		Não empenhar itens em razão da indisponibilidade de crédito orçamentário na peça institucional
		Não empenhar itens em razão do encerramento da vigência da ata
		Não empenhar itens em razão da insuficiência de saldo físico.

Fonte: UNIVASF (2017). Adaptada

Foram também apontados no PGR-Aquisições riscos que podem impactar na distribuição do orçamento institucional entre os seus setores. Os controles existentes na Universidade em relação a essa etapa foi o uso de critérios de distribuição orçamentária estabelecidos pelo MEC (Ministério de Educação), órgão ao qual esta IFES é subordinada, e o fomento à discussão interna. As causas apontadas para esse risco foram a limitação da participação da comunidade acadêmica, discussões insuficientes e o não entendimento das particularidades de

cada setor. Conforme apontado, esses riscos podem ocasionar uma distribuição imprecisa dos recursos e a utilização de critérios que não atendem aos interesses da comunidade acadêmica.

Conforme já apresentado, o planejamento das compras de bens da Univasf é baseado na captação de demandas. No PGR-Aquisições foram relacionados seis riscos a essa etapa, todos eles classificados no referido plano como extremos e necessária mitigação. Essa captação é realizada pelo sistema Leds e sua abertura é sempre antecedida de reuniões em todos os campi buscando mobilizar os setores a participar dessa etapa, divulgando a metodologia e buscando mostrar os benefícios dessa participação. Contudo, foi apontado o risco de uma baixa adesão da comunidade acadêmica, que pode dificultar esta etapa do processo de aquisição. Um possível déficit na divulgação e esclarecimento dos benefícios da participação de todos os setores nesta etapa foi indicado como desencadeador desse risco.

Referente ao levantamento de demandas foi indicado também o risco de erros por parte dos usuários do sistema Leds na indicação de subgrupos de materiais em razão de conhecimento limitado quanto a natureza do item solicitado ou em razão do curto prazo disponível para a inserção das demandas. Mais um risco apontado no documento é o de erros na filtragem dos itens pela DP/Propladi. Isso tanto pela indicação diversa do subgrupo do item pelos usuários, como pelos mesmos motivos deles, conhecimento limitado do item e tempo exíguo para realização da atividade. Outra possível causa apontada foi a insuficiência de pessoal no setor. Ambos os riscos mencionados poderão ocasionar a inserção de itens em processos de aquisição de área diversa ao que deveria estar e, conseqüentemente, demora ou a não aquisição do item solicitado.

Outro risco identificado na mesma etapa é a má qualidade das especificações dos itens por parte dos usuários do Leds, sendo apontado como causa o desconhecimento da importância de um detalhamento preciso e eficaz nas descrições dos itens solicitados. Ressalta ainda que adota medidas para minimizar esse risco, buscando uma sensibilização em reuniões e comunicação via e-mail. As conseqüências apontadas foram perda de tempo, aumento de trabalho e aquisições inadequadas.

Um causador de riscos também indicado nessa etapa é a possibilidade de falha no planejamento interno dos demandantes que trazem riscos de

superestimação ou subestimação no quantitativo dos itens solicitados ou mesmo não prever a necessidade de itens, que resultam em falha no planejamento geral das aquisições, sendo necessário um fortalecimento do planejamento interno das compras nos setores.

Pela quantidade de riscos nessa etapa de captação de demandas e pela indicação de seus níveis como extremos pelo PGR-Aquisições, nota-se que, embora a autonomia concedida aos setores para indicar suas reais necessidades tenha suas vantagens, essa participação pode trazer vários riscos ao processo, necessitando de atuação da instituição para buscar minimizá-los.

Outra etapa na preparação das licitações é a verificação e melhoria das especificações dos itens solicitados pelo Leds. Os riscos identificados no PGR-Aquisições nessa etapa foi a possibilidade de ocorrência de várias especificações para o mesmo item, assim como, falhas nas unidades de medidas indicados pelos demandantes. As consequências desses riscos são imprecisão nas quantidades, retrabalhos e perda de tempo, além de comprometer uma possível economia de escala.

Nos processos de aquisições existe a obrigatoriedade legal de obtenção de preços médio praticado no mercado dos itens a serem licitados. Nesta etapa são apontados no PGR-Aquisições diversos riscos. A não obtenção de preço oficial ou esse tipo de preço obtido estar abaixo da média de mercado em razão de negociações ou uso de critérios diferenciados pelos órgãos pesquisados foram apontados como riscos. A dificuldade de obtenção de preços de fornecedores ou preços discrepantes fornecidos por estes foram também citados. Para este último risco, foram apontados como causas a intenção de elevar os preços para obtenção de margem de negociação no certame ou mesmo por equívoco em razão de especificação insuficiente do item.

Foram apontadas como consequências no caso de ocorrência desses riscos, um prolongamento de tempo na preparação da licitação ou não permitir a obtenção um parâmetro real dos preços praticados, fazendo com que as negociações no certame sejam frustradas ou não vantajosas à administração.

Referente a elaboração de Termos de Referência, os riscos apontados nesta etapa foram referentes à seções administrativas e parâmetros legais, quanto a possibilidade de supressão ou excesso delas e imprecisão na quantidade registrada. Os eventos causadores desses riscos foram apontados como imprecisão no

planejamento ou demandas imprevisíveis e equívocos na elaboração dos textos que exigem conhecimento administrativo e legal. Para contornar essa última situação, conforme o documento, é adotado modelo disponibilizado pela AGU e recomendado pela Procuradoria jurídica interna.

O Acompanhamento das aquisições, conforme consta no documento, objetiva viabilizar empenho para aquisição dos itens solicitados e já licitados. Foram apontados como riscos a inviabilização da emissão de empenhos por impedimento dos fornecedores no momento da solicitação sem haver posteriores tentativas, indisponibilidade de crédito orçamentário, indisponibilidade de saldo em Ata ou encerramento de sua vigência. Foi considerada como consequência dos riscos identificados nessa etapa a não aquisição dos itens solicitados. E como causa dos riscos o acompanhamento impreciso e lacunas na comunicação entre a Propladi e Progest.

#### *4.2.1.2 Riscos referentes à Progest*

Referente às etapas dos processos de compras de materiais via pregão, foram identificados como processos de trabalho realizados pela Progest o controle de compras, condução do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, emissão de empenho e emissão de CDO.

Em reestruturação administrativa atual, o controle de compras passou a ser de responsabilidade da Propladi. No PGR-Aquisições estão identificados nessa etapa riscos relativos à possíveis inobservância e falhas na instrução processual relativos a vigência de Ata, indisponibilidade de saldos em SRP e requisitos de habilitação dos fornecedores, o que resultariam em não aquisição do item por impossibilidade de emissão de empenho ou pela necessidade de anulação de empenhos já emitidos.

Na etapa de condução dos processos licitatórios via pregão eletrônico não foram apontados no documento analisado, riscos referentes à própria execução do certame. Os riscos indicados foram referentes a falhas na elaboração do Termo de Referência, na análise documental e na pesquisa de preços. Os riscos apontados em relação ao TR e pesquisa de preços são etapas realizadas pela Propladi, mas que reflete na condução do processo. O risco identificado referente ao próprio setor foi falha na análise documental. A ocorrência desses riscos teria como

consequências, retrabalhos e compras malsucedidas, como classificação ou desclassificação indevida de licitantes ou licitações desertas (sem interessados em fornecer o objeto).No entanto, foi evidenciada nas entrevistas que há outros riscos vinculados a essa fase do processo, discutidos no próximo tópico.

**Quadro 15:** Riscos aos objetivos de processos de trabalho da Propladi listados no PGR-Aquisições

PROCESSOS DE TRABALHO	OBJETIVOS	RISCOS IDENTIFICADOS
<b>Controle de Compras e Serviços</b>	Acompanhar e controlar as Compras e Serviços – de pronta-entrega e não continuados - de acordo com a legislação e de forma eficiente.	Emissão de nota de empenho para empresa em situação de irregularidade fiscal e/ou financeira.
		Recusa de recebimento de nota de empenho por parte da empresa fornecedora, por término de vigência de Ata de Registro de Preços.
		Solicitação de compra de itens sem saldo em Ata de Registro de Preços e/ou negação de compra de itens com saldo em ARP, por informação errônea.
		Impossibilidade de emissão de nota de empenho por inexistência de Ata de Registro de Preços e/ou ineficácia da mesma por falta de publicação.
<b>Condução de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico</b>	Processar o Pregão Eletrônico de forma transparente atendendo o interesse público, mantendo a maior competitividade e igualdade na competição. Entre os participantes.	Falhas na elaboração do Termo de Referência
		Pesquisa de Preço em desacordo com o objeto pretendido
		Falha na análise documental dos participantes.
		Contratação de Serviço de apoio (terceirização)
<b>Emissão de Empenho</b>	Contratação Geral (Serviços; Aquisições de Materiais e Equipamentos; Bolsas; Diárias, Outros).	Processo instruído incorretamente
<b>Emissão de Certidão de Dotação Orçamentária – CDO</b>	Documento Necessário para Abertura de Processo Licitatório; Dispensa de Licitação; Inexigibilidade e Emissão de Empenho para a Contratação Geral.	Não existência de crédito disponível

Fonte: UNIVASF (2017). Adaptada

Na emissão de empenho o risco identificado foi a possibilidade, mesmo considerada baixa, de processos mal instruídos. Outro risco apontado no documento foi correspondente à emissão de CDO para empenho, em razão de possível inexistência de crédito orçamentário por esgotamento ou não estar previsto na LOA.

Quanto aos riscos identificados no PGR-Aquisições pela Secad, foram enfatizados, os riscos referentes a gestão dos contratos de serviços e outros processos de trabalho que não faz parte do rol de serviços relacionados a contratação de bens.

#### 4.2.3 Os riscos identificados nos processos de aquisições da Univasf

Para a identificação dos riscos presentes nos processos de aquisições da Univasf, além da investigação dos planos de gestão de riscos da Univasf foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores lotados nos setores que lidam diretamente com esses processos. Por meio da pesquisa documental aliada a realização dessas entrevistas, foi possível comparar a identificação dos riscos documentados e os riscos atualmente percebidos pelos servidores que lidam rotineiramente com esses processos. Dessa forma, nesta seção, buscou-se atender parte do terceiro e o quarto objetivo específico desta pesquisa.

Trazendo aqui os riscos identificados a partir das entrevistas, frisa-se que muitos dos riscos contidos no PGR-Aquisições, foram também percebidos nos depoimentos dos entrevistados, sendo esclarecidos de forma mais abrangente e evidente nas entrevistas. É possível afirmar que os servidores que lidam com os processos de aquisições, objetos deste estudo, são unânimes em vislumbrar riscos a esses processos, sendo que todos esses riscos podem ter como consequência o insucesso da aquisição, como a não aquisição ou uma aquisição inadequada, que a depender de sua magnitude pode trazer impactos relevantes à instituição.

A limitação orçamentária, também apontada no PGR-Aquisições, foi citada nas entrevistas como um risco que impacta diretamente no resultado dos processos de aquisições. Alguns dos entrevistados ressaltaram que os processos de aquisição, quando é SRP, já nascem sem a garantia de orçamento, com o risco de não aquisição em razão de possível escassez orçamentária e que essa questão requer um planejamento mais aprimorado das aquisições institucionais e de seus processos. O entrevistado A destacou que a limitação orçamentária traz ao contexto institucional o desafio de atrelar as demandas levantadas com a realidade orçamentária. O corte orçamentário demanda uma nova adaptação do planejamento de aquisições que busque priorizar os objetivos organizacionais mais críticos. Esse risco se concretizado pode ocasionar a não contemplação de objetivos institucionais.

A Univasf, enquanto instituição pública, em razão da imprevisibilidade orçamentária e dos prazos que tem que cumprir na execução de seu orçamento, apela para a realização de pregões por SRP, sendo a maioria dos pregões para aquisição de bens realizados por esse sistema. O entrevistado D frisou que, embora esses pregões não gere uma obrigação de compra, gera uma expectativa de aquisição, além de ser necessário o investimento de tempo e recursos para sua realização. Ressaltou ainda que, os pregões por SRP são ainda mais custosos por

exigir mais tempo para a sua realização e maior gasto com publicações. Para ele, a Universidade deve ter consciência da importância do planejamento desses processos, tendo o cuidado de realizá-los dentro de uma estimativa de recursos para a sua aquisição.

Para o entrevistado D, a realização desses processos (SRP) sem estar dentro de uma estimativa de aquisição leva a instituição a sofrer prejuízos no investimento de seus recursos para a realização desses processos sem obtenção de resultados com as suas realizações, frisando que *“é importante confrontar o que está sendo licitado e o que está sendo adquirido, porque licitar gera custo”*.

O planejamento da Univasf, conforme já citado em seção anterior, é baseado na metodologia Leds, que objetiva levantar todas as demandas institucionais por materiais de consumo e permanentes. O entrevistado A ressaltou que essa metodologia já está consolidada e que trouxe avanços aos processos de aquisição da Univasf.

Conforme os entrevistados A e B a metodologia atualmente utilizada na Univasf foi um caminho encontrado para oportunizar os setores a indicarem suas reais necessidades, em um período determinado e por meio de um sistema informatizado que agilizasse essas informações. E, com a adoção dessa metodologia, evitar a fragmentação de pedidos que gerariam um maior número de processos licitatórios para os mesmos itens e, com isso, evitar maior custo à instituição.

Esse levantamento pelo Leds possibilita a consolidação dos pedidos e uma possível vantagem por economia de escala. Contudo, como listado no plano de gestão de riscos e citado também em algumas entrevistas, há muitos riscos envolvidos nessa etapa.

O levantamento de demandas é a etapa dos processos de aquisição que exige a participação de praticamente todos os setores da Universidade e demanda um planejamento interno de cada um deles para que a inserção dos dados ocorra de forma precisa. Essa participação exige de todos os setores envolvidos a apropriação do planejamento das aquisições. Todos os envolvidos devem estar atentos às exigências legais e toda a realidade que se impõe ao serviço público, e para a necessidade de se qualificar essa aquisição. É a etapa que envolve maior participação de atores, o que acarreta o aumento da possibilidade de riscos. Uma

demanda qualificada, conforme evidenciado nas entrevistas, ainda é um desafio para a Univasf.

Os entrevistados A, B e D citaram que, embora haja engajamento em alguns setores, ainda falta a conscientização de muitos deles de que a participação de todos nos processos de compras vai além da inserção de demandas em um aplicativo. E que é imprescindível um compromisso de todos para um planejamento condizente com as reais necessidades.

O entrevistado B ressaltou que embora haja uma ação por parte da Propladi de realizar reuniões orientativas antecedentes ao prazo de abertura do Leds, ainda falta por parte de alguns setores o engajamento necessário para uma melhor racionalização desses processos.

Segundo depoimentos dos entrevistados um dos grandes desafios do processo de compras é uma qualificação das demandas institucional, sobretudo em relação às especificações dos itens. Os entrevistados A, B e C afirmaram que, muitas das especificações dos itens ainda são apresentadas de forma bastante deficitárias. Algumas de forma muito simplórias, o que dificulta o entendimento do objeto que está sendo solicitado. Outras apresentam excesso de informações que podem direcionar a solicitação para fabricantes específicos e comprometer a competitividade da licitação. Outro risco apontado que relativo às especificações é a ocorrência de várias descrições para um mesmo item inseridos no banco de dados do sistema, podendo haver repetição do item nos processos licitatórios, assim como, uma fragmentação das quantidades licitadas e comprometer uma possível economia de escala.

Segundo os dados apresentados, muitos demandantes ao inserirem suas demandas não analisam o banco de dados existente no sistema e inserem novas descrições para o mesmo item. O sistema não faz essa filtragem e em razão do número deficitário de servidores atuando no setor não há uma análise crítica periódica desse banco de dados. Além disso, em razão das peculiaridades dos itens, a perícia dessas especificações é dificultada.

Os problemas nas especificações de itens exigem um esforço muito grande da equipe que trabalha na preparação dos processos para buscar uma melhoria nessas especificações. Foi salientado nos depoimentos que, quando os bens solicitados não estão bem especificados, além de não condizer com os preceitos legais, que exige uma especificação precisa para possibilitar a

competitividade e a realização de uma compra eficiente, essas deficiências nas tipificações dos itens dificultam as outras etapas dos processos ou inviabilizam a aquisição.

O entrevistado E destacou que especificações imperfeitas dos itens acarretam aumento no número de impugnações aos editais licitatórios. Essas impugnações ocorrem no período da divulgação da licitação até a realização do certame, em que os licitantes podem solicitar esclarecimentos e apresentar contestações ao Edital da licitação. Foi frisado que grande parte das impugnações desses editais é concernente a vícios nas descrições do objeto.

Um possível aumento nas apresentações de impugnações às licitações ocasiona maior trabalho à equipe em razão da necessidade de análise das alegações para apresentação de parecer. E, conseqüentemente, essas ocorrências acarretam atrasos na execução do certame. O entrevistado E salientou que muitas das deliberações das impugnações apresentadas resultam em exclusão do item da licitação e, conseqüentemente, priva a sua aquisição no processo apreciado, sendo todo o esforço despendido inaproveitado.

Além do risco de não obtenção de itens ocasionados pela imperfeita tipificação dos itens, há ainda o risco de execução de compras inadequadas que não atendem aos requisitos desejados. Nesse caso, além do desperdício de tempo, acarreta também prejuízos financeiros.

Uma das etapas prejudicadas pela má especificação dos itens, conforme destacou o entrevistado B, é a pesquisa de preços. Segundo ele, no momento da pesquisa de preços há muitos questionamentos dos fornecedores contestando as descrições dos itens, sendo detectada a necessidade de aperfeiçoamento de algumas descrições. Foi ainda ressaltado nas entrevistas que a ocorrência de descrição defeituosa dificulta a obtenção de preços ou mesmo obtêm-se preços que não correspondem à realidade.

A etapa de pesquisas de preços é realizada obedecendo aos parâmetros disposto na IN 03/2017. A citada IN determinou que a pesquisa de preços seja preferencialmente realizada utilizando como fontes o painel de preços do governo federal e contratações similares e recentes de outros entes públicos. Essas pesquisas podem ser combinadas com pesquisas de mídia e sítios especializados e de domínio amplo, desde que identificados dia e hora da pesquisa e pesquisas com

fornecedores. Devem ser obtidos no mínimo três preços para cada item, considerando como parâmetro a média deles ou o menor valor (BRASIL, 2017b).

Os riscos identificados na etapa de pesquisa de preços são basicamente relativos à discrepância na obtenção desses preços que podem ocasionar o insucesso da aquisição. Conforme apresentado pelo entrevistado C, na pesquisa de preços existe o risco de os fornecedores apresentarem um preço bem acima do valor de mercado por saber tratar de uma sondagem para obtenção de preço de referência para licitação, objetivando assim, margem de negociação e obtenção de maiores lucros. Para ele, a obtenção de pesquisas por meio do painel de preços e em outros entes públicos diminui o risco de obtenção de preços elevados por parte dos fornecedores que objetivam vantagem no certame, evitando, assim, o risco de aquisições de itens por preços acima do equivalente.

Por outro lado, o entrevistado A ressaltou os preços obtidos no painel de preços e de negociações de outros entes públicos são frutos de êxitos em outras negociações, que podem apresentar um contexto diverso do vivenciado. Um exemplo apresentado foi a localização longínqua da Univasf em relação aos grandes centros, que pode configurar situação de desvantagem, ou mesmo a quantidade licitada ser menor do que o do ente pesquisado, com menor poder de negociação, entre outros aspectos específicos.

Outro fator de obstáculo na fase de pesquisa de preços, é a dificuldade imposta pelo sistema do painel de preços para sua operacionalização, que, segundo o entrevistados B, não facilita a filtragem dos dados apresentados.

Esses aspectos colocam em risco a representação do valor de mercado. Isso inviabiliza a aquisição dos itens demandados ou leva à realização de compras desvantajosas à administração. Para balizar os preços negociados e preços praticados no mercado, os entrevistados A e B citaram a possibilidade de combinação dessas fontes. Porém a motivação de fornecedores dispostos a fornecer cotações foi uma barreira apontada pelo entrevistado B, inclusive, por tratar de um serviço voluntário.

Outro fator negativo apontado que impõe riscos de insucesso nessa fase é a recorrente necessidade de atualização dos preços pesquisados ocasionada pela defasagem dessas cotações em razão de prolongamentos dos processos. Isso provoca, além de retrabalhos, desgastes perante esses fornecedores que se desmotivam a fornecer e atualizar essas informações.

Diante das colocações obtidas sobre a fase de pesquisas de preços, percebeu-se que esta é uma das etapas críticas do processo. E que vários fatores podem levar a não obtenção de um valor de referência que corresponda a realidade do mercado e, assim, suscitar no insucesso da aquisição.

Os entrevistados apontaram também riscos legais nas elaborações dos documentos que compõem o processo, a exemplo de TR, editais e minutas de contratos e ata. Esses riscos podem ocorrer principalmente em razão da alta regulamentação atrelada as constantes modificações normativas, frisando a necessidade de uma contínua capacitação para os servidores que lidam nessa área. Alguns dos entrevistados ressaltaram ainda que para minimizar os possíveis riscos relacionados a elaboração desses documentos, são adotados na instituição modelos recomendados pela AGU e procuradoria jurídica interna. Mas, que ainda assim, corre-se o risco de falhas por desconhecimentos das atualizações constantes em Leis, Decretos, Instruções e Orientações Normativas e entendimentos dos órgãos de controle.

Em relação à execução do certame, alguns dos riscos apontados pelos entrevistados foram relativos à inobservância de formalidades. O entrevistado D que existe um compromisso da equipe em fazer suas atribuições dentro dos parâmetros exigidos e que esses riscos não são decorrentes de má execução dos trabalhos, mas, principalmente, em razão de pressa para cumprimento de prazos e excessos de demandas. Para minimizar ocorrências de falhas, os entrevistados C e E ressaltaram que é adotada a lista de verificação recomendada pelo Ministério do planejamento por meio da Orientação Normativa nº 02-2016/Seges-MPOG.

A quantidade de servidores lotados nos setores que lidam com os processos de compras foi apontada por quase todos os entrevistados como fator de riscos a várias etapas dos processos, comprometendo sua qualidade e agilidade.

O prolongamento das fases processuais foi indicado como um dos grandes fatores de riscos aos processos, sobretudo em relação ao perecimento de atos. Isso faz com que haja muito retrabalho. E uma das etapas que prolongam esses processos foi apontada como sendo a demora na sua fase de execução, ainda na chamada fase interna, que antecede sua publicação.

Para essa demora no setor de execução, foi indicada como causa a necessidade de análise dos autos do processo, principalmente do TR para analisar a conformidade desse documento e a partir das informações contidas nele, elaborar

minutas de Edital, contrato e Ata e demais documentos cabíveis e a demora no cadastramento dos itens no CATMAT/CATSERV e no IRP.

Segundo o entrevistado E, a etapa de lançamento de itens nos sistemas de cadastramento é demorada, principalmente pela incompatibilidade de descrições apresentadas nos processos e as descrições disponíveis nesses sistemas. A difícil operacionalização do sistema foi apontada como um fator que compromete a agilidade, carecendo de melhoria desse sistema, segundo a perspectiva dos entrevistados.

A etapa de cadastramento de itens é uma etapa suscetível a riscos, podendo causar erros em razão principalmente de disparidades entre o que está especificado nos processos e disponibilizado no sistema. Os entrevistados D e E apontaram que a possível ocorrência de erro no momento de cadastramento de itens pode inviabilizar a emissão de empenho após a sua execução e comprometer todo o trabalho empreendido.

A celeridade dos atos processuais configura-se como um fator preponderante para a racionalização desses processos. Sobretudo para sua efetividade e aproveitamento dos recursos empreendidos. Então o prolongamento dos atos processuais configura-se como um dos principais fatores de riscos desses processos. Uma das consequências ocasionadas por esse fator é o retrabalho em razão da necessidade de reparação de fases processuais ou de refazer todo processo. Em consequência disso, acontece uma maior sobrecarga de trabalho a equipe. Esse fator é ainda mais significativo quando o quantitativo de servidores da equipe é reduzido, fato apontado pela maioria dos entrevistados.

A demora na finalização dessas etapas provoca bastante retrabalho, principalmente para o setor de preparação dos processos, pela necessidade de atualização de cotações de preços. Após a realização do certame, quando é pregão pelo SRP, os fornecedores devem assinar a ARP dentro da validade da proposta apresentada. Quando essa convocação é extemporânea, fica facultado aos fornecedores desistirem de tal compromisso, sem nenhuma implicação. Para a aquisição, a emissão de empenho e formalização contratual deve acontecer no período de vigência da proposta ou, quando SRP, da vigência da Ata. Então, a extemporaneidade ocasiona o risco de aniquilar toda diligência empreendida, não atendendo ao objetivo proposto.

Para alguns entrevistados não há servidores suficientes para atuar na preparação dos processos, como análise das descrições dos itens e pesquisa de preços. O entrevistado B citou que o número de servidores é limitado para executar essas atribuições, comprometendo sua qualidade e agilidade. Da mesma forma, foi apontada insuficiência de servidores na execução dos processos. Segundo os entrevistados D e E, seria conveniente que houvesse um servidor atuando na análise dos processos e elaboração de Edital e minutas que atualmente são realizados pelos pregoeiros. Isso faz com que os servidores nessa função, além de cuidar da execução de todos os processos de compras por pregão eletrônico da Univasf, tenham que acumular a função de análise processual e elaboração de editais e minutas. Para eles, essa quantidade limitada de servidores compromete a celeridade dos processos ou até mesmo provocam falhas em razão do excesso de trabalho, sendo ideal que houvesse essa separação de função, havendo um servidor atuando exclusivamente nessa função de análise e elaboração desses documentos para que os demais se dedicassem a execução da licitação.

Outro fator que prolonga a finalização do certame licitatório é etapa de análise e aceitação das propostas dos licitantes. Essa etapa é realizada pelos demandantes dos objetos licitados. Como os processos de aquisições de bens levantados pelo Leds são instaurados pela Propladi, este setor configura como demandante. O pregoeiro de cada processo convoca os demandantes por e-mail para análise e parecer das propostas. Esses setores que lidam com o processo de aquisição estão localizados em espaços vizinhos o que facilita essa comunicação. Mas, em razão de especificidades dos materiais, a Propladi em muitos casos necessita do parecer de servidores de outros setores, geralmente dos demandantes que fizeram a inserção dos itens no Leds ou de outro profissional com conhecimento técnico específico. A protelação para essa diligência foi apontado pelo entrevistado E como um fator de demora na realização desses processos.

Outro fator apontado por alguns entrevistados como comprometedor da celeridade desses processos de aquisições de bens é que todos os pregões realizados pela universidade são operacionalizados pela CL. E muitas vezes chegam processos em situação de emergência, sobretudo quando se trata de pregões para contratação de serviços contínuos, o que exigem uma priorização em detrimento de processos para aquisições de bens. Isso faz com que as realizações dos processos para aquisições de bens sejam estendidas e aumentem os riscos de

retrabalhos, compras intempestivas que prejudiquem o objetivo pretendido ou mesmo o insucesso total da aquisição.

Outro risco que afeta o êxito da aquisição é relacionado a fatores que extrapolam a possibilidade de atuação da instituição, que a situação dos fornecedores no momento da habilitação e que devem ser mantidas até a contratação, tanto na emissão de empenho quanto na formalização de contratos, momentos em que novamente são consultadas as condições de habilitação, que devem ser mantidas até a finalização do ciclo de aquisição.

Caso o adjudicatário não apresente condições de habilitação no momento da consulta, durante a realização do certame, toda negociação realizada é inaproveitada. Com isso, os itens entram novamente em negociação, prolongando o processo. E após a finalização da compra, os fornecedores vencedores no certame devem manter as condições de habilitação até a sua contratação. Caso essa manutenção não ocorra, a aquisição fica frustrada. Então as condições de habilitação exigidas dos fornecedores nesses processos representam riscos de insucesso das aquisições.

Na fase de aquisição/contratação dos itens já licitados, os riscos apontados foram também relacionados ao número reduzido de servidores. Esse fator compromete um acompanhamento efetivo das aquisições em relação ao controle dos atendimentos e recebimento desse material. Um dos entrevistados ressaltou também a falta de um canal de acompanhamento da situação em que se encontra a compra pelos demandantes que inserem a solicitação no Leds.

Para o setor de contratação, segundo dados coletados, os riscos presentes nessa atividade são relacionados ao cumprimento de prazos para a realização desses procedimentos que é operado com um número limitado de servidor. Os procedimentos relativos a formalização contratual, quando cabíveis, para bens, como a formalização e publicação, devem ocorrer dentro do prazo de vigência da ARP. A intempestividade desses atos compromete a efetividade da aquisição, que neste caso, deve ter a nota de empenho anulada ou cancelada em razão do não cumprimento da formalização exigida para o ato.

Destarte, depreende-se que os riscos apontados no PGR-Aquisições foram confirmados nas entrevistas, aparecendo nessa etapa de forma mais abrangentes e evidentes ao permitir que os entrevistados refletissem sobre os riscos de toda etapa processual de forma mais pormenorizada. Percebeu-se ainda que

embora esses riscos sejam conhecidos muitas das ações de respostas são discretas, principalmente em razão de sobrecarga das equipes.

O quadro 17 traz um resumo dos fatores de riscos identificados na pesquisa, suas respectivas consequências e os seus níveis de riscos, considerando para este último, a probabilidade de ocorrência e os possíveis impactos ocasionados.

**Quadro 16:** Identificação e análise dos riscos encontrados na pesquisa

Fatores de riscos		Nível de risco	Consequências
1	Limitação orçamentária	Alto	Não atendimentos de demandas, desperdício de investimentos na realização de processos
2	Insuficiência de pessoal	Alto	Equipes sobrecarregadas, descumprimento de prazos, prolongamento de processos, qualidade das ações prejudicadas.
3	Especificações deficitárias	Alto	Retrabalhos, dificuldade nas cotações, compras inadequadas, aumento de impugnações a Edital
4	Falhas nos planejamentos internos dos setores	Alto	Planejamento institucional ineficaz
5	Dificuldades na obtenção de preço médio de mercado	Alto	Vantajosidade fictícia das aquisições ou negociações sem êxito
6	Quantitativo díspar entre itens licitados e adquiridos	Médio	Investimentos em licitações sem retorno efetivo
7	Desconhecimento da área de aquisições	Médio	Inobservância de formalidades, incompreensão de responsabilidades, dificuldades no planejamento, equívocos processuais.
8	Controles ineficientes	Médio	Dificuldades no planejamento, acompanhamento e monitoramento
9	Prolongamento de fases processuais	Médio	Perecimento de atos, retrabalhos, insucesso da licitação
10	Descumprimento de obrigações dos fornecedores	Médio	Não aquisição, retrabalhos.
11	Falta de interação entre demandantes e executores	Médio	Prolongamento de processos, compras inadequadas
12	Erros e falhas no cadastramento de itens nos bancos de dados de materiais SIASG	Médio	Aquisições frustradas, retrabalhos

Fonte: Dados da pesquisa

Esses fatores de riscos identificados podem impactar nos objetivos organizacionais. No PGR-Aquisições muitos desses riscos, como o contingenciamento orçamentário, por exemplo, foram considerados como de níveis extremos. No entanto, de acordo com a média obtida na classificação dos riscos identificados pelos participantes da pesquisa, os riscos identificados variaram de médios a altos. Para verificar o nível desses riscos junto aos participantes, foi usada como parâmetro a matriz de riscos do TCU (2018) representada na figura 07. A partir

desses resultados é possível afirmar que o gerenciamento desses riscos deve ser efetivado.

#### 4.5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA: POSSÍVEIS FORMAS DE GERENCIAMENTO DOS RISCOS IDENTIFICADOS

Nesta seção serão discutidas possíveis formas de gerenciamento dos riscos identificados nos processos de aquisições de bens via pregão eletrônico. Para isso, partiu-se da premissa de que o gerenciamento de riscos tem por objetivo minimizar os riscos que impactem negativamente os objetivos organizacionais ao tempo que busca potencializar esses objetivos.

A partir da análise documental e das entrevistas em que foram identificados riscos presentes nos processos de aquisições de bens via pregão eletrônico, foi realizada uma sessão de *brainstorming* com os setores em que foram identificados os *gaps* geradores de riscos a esses processos para discutir possíveis formas de minimizar/gerenciar esses riscos identificados.

Os principais riscos identificados nesta pesquisa estão inter-relacionados nos setores Propladi e Progest. As etapas consideradas pelos participantes como as mais críticas, e que, conseqüentemente geram riscos aos processos, são o tempo de execução dos processos, a descrição do objeto a ser licitado, as pesquisas de preços, e as formas de controles processuais. Esses riscos foram identificados tanto nas entrevistas como no PGR-Aquisições. Sendo que esses fatores foram apontados pelos entrevistados lotados nesses dois setores citados, e demonstrado que esses fatores de riscos apresentavam relação direta no desenvolvimento das atividades de ambos. Por essa razão, os entrevistados lotados na Propladi e Progest foram convidados para participarem dessa técnica. Sendo que, as etapas citadas como as mais críticas nas entrevistas, foram as mais discutidas na sessão do *brainstorming*.

O *brainstorming* foi um momento de encontro de servidores de dois setores distintos que lidam rotineiramente com esses processos. Foi reforçado no *brainstorming* os questionamentos anteriormente feitos de forma individual nas entrevistas, sobre os fatores geradores de riscos e discutidos possíveis soluções para esses riscos apontados. Essa etapa da pesquisa permitiu a discussão do tema

pesquisado sob vários pontos de vistas, configurando um momento de troca e reflexão sobre as práticas adotadas nesses setores e as possibilidades de melhorias, a fim de minimizar riscos aos processos de aquisição. Essa técnica foi utilizada sobre tudo para trazer proposições que minimizem os riscos identificados nas etapas anteriores da pesquisa, permitindo a interação e troca de ideias entre esses participantes, o que por si só, já se configurou como uma contribuição desta pesquisa.

Um fato na Univasf que pode ser considerado relevante e que a partir dele pode ser pensado melhores práticas no sentido promover maior racionalização e governança, assim como minimizar riscos dos processos de aquisições, é a recente substituição de processos físicos por processos integralmente eletrônicos. Na Univasf foi adotado desde início do segundo semestre de 2018, o sistema eletrônico de processos, SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos). Isso facilita muitas etapas dos processos, permitindo o acompanhamento à distância dos atos processuais e maior agilidade. Um ponto a ser destacado é a eliminação de tempo de deslocamento físico de processos e a dispensa de trabalhos manuais, como carimbagem, numeração de folhas e outras atividades rotineiramente realizadas nos processos físicos.

A partir das colocações dos participantes nas entrevistas e na sessão de *brainstorming* foi possível refletir sobre as formas de gerenciamento de riscos do objeto em estudo e perceber que a alta burocracia e regulamentação a eles atreladas representam um obstáculo a sua racionalização. As etapas dos processos de compras são bastante regulamentadas, então, todas as ações voltadas a esses processos têm que considerar, sobretudo, as determinações legais.

Quanto às especificações dos itens, as quais se apresentaram como fatores de riscos aos processos, foi discutida no *brainstorming* possíveis alternativas de melhorias. A realização de auditoria periódica ao banco de dados do Leds foi uma opção sugerida. Outra proposta foi a possibilidade de somente acrescentar novas descrições de itens mediante justificativa robusta para essa inserção, a fim de evitar múltiplas descrições para um mesmo item. Ainda nesse aspecto, para eliminar a discrepância entre as descrições apresentadas nos processos de licitações e o sistema CATMAT, a obtenção de um sistema eletrônico que viabilize a integração entre esses bancos de dados, CATMAT e Leds foi uma proposta apresentada no

*brainstorming*, para que as solicitações realizadas no Leds fossem a partir desse banco de dados que facilitasse o cadastramento dos itens nos sistemas de licitação.

O aperfeiçoamento nos sistemas operacionais utilizados para as realizações das etapas processuais, desde os sistemas internos, como o Leds, aos governamentais, como o painel de preços, os sistemas de cadastramento CATMAT, IRP e Compras governamentais foi apontado pelos participantes como alternativa para melhorar a execução dos processos, a exemplo de ganho de tempo e diminuição de falhas.

Um dos pontos críticos que ocasionam riscos aos processos, conforme já identificado, foi seu prazo de realização. Mesmo que desconsidere outros fatores, os prazos legalmente impostos para a realização das licitações, incluindo o pregão eletrônico, tornam esses processos custosos, principalmente quando é pregão realizado pelo SRP. Uma das possíveis soluções discutidas pelos participantes no *brainstorming* para minimizar prazos seria a alteração de fluxos dos processos por SRP.

Uma sugestão apontada seria encaminhar o processo para parecer jurídico sem precisar esperar o término do prazo para manifestações de interesse de participação da licitação por outros órgãos no IRP. Com isso, ao tempo que transcorresse o prazo legal de oito dias para aguardar manifestação de órgãos interessados em participar da licitação e, quando deferida, a soma de mais três dias de prazo para a confirmação, o processo estaria sendo analisado pela procuradoria jurídica para emissão de parecer. O tempo de espera para o parecer jurídico dos processos é em média quinze dias. Esse intervalo de tempo seria utilizado para duas etapas dos processos, diminuindo esse tempo de espera e dando maior celeridade aos processos. No entanto, foi aventada a possibilidade de riscos legais, devendo essa possibilidade ser ratificada pelo setor competente pela análise jurídica.

Outra solução apontada para reduzir tempo de duração de processos seria uma maior agilidade na realização das etapas processuais. Contudo, o número insuficiente de servidores para a realização dessas atividades foi citado como limitação. Os entrevistados ratificaram as afirmações dadas nas entrevistas de que o quantitativo de servidores é limitado para o atendimento das demandas de forma mais célere. Nas entrevistas, o prolongamento da execução desses processos, desde a preparação, licitação até a formalização de contratos, foram apontadas

como sendo, principalmente, decorrente da insuficiência de servidores atuando nessa área. Então a solução aventada seria aumento da força de trabalho nesses setores, aumentando o número de servidores para atuar nos processos de licitação via pregão. Contudo, como apontado em algumas entrevistas, a contratação de servidores na Univasf, enquanto instituição pública, depende de outros diversos fatores além da simples identificação de necessidade.

No entanto, partindo do que está dentro da competência administrativa da Univasf, uma possível solução seria aventar a contratação de estagiários, sendo uma alternativa apontada pelos participantes da pesquisa. Além dessa solução apontada, outra possibilidade seria a realização de estudo sobre o quantitativo de pessoas e as atribuições por elas desenvolvidas em todos os setores da universidade que pudesse identificar a possibilidade de realocação de servidores para os setores das áreas de aquisições, desde que não comprometessem o funcionamento dos outros setores, além de ter que considerar também o perfil desses servidores para atuação nessa área.

A dificuldade de parceria entre os servidores que inserem as demandas no Leds e os setores que trabalham na preparação e execução dos processos foi um desafio relatado nos depoimentos das entrevistas individuais e no *brainstorming*. Os demandantes do Leds são corresponsáveis pelo sucesso na aquisição de suas solicitações, que passa pela precisão na especificação dos itens e indicação do quantitativo a ser licitado, a justificativa para a aquisição, parceria no levantamento de cotações e agilidade nos pareceres das propostas dos licitantes. Essas etapas representam riscos aos processos, conforme discutido na seção que trata das identificações dos riscos deste trabalho.

Conforme apontado nas entrevistas e discutido no *brainstorming* a postergação dos demandantes para a aceitação das propostas dos licitantes, torna o tempo de espera demasiadamente longo. Esses demandantes são convocados para aceitação das propostas via e-mail e não há estipulação de prazo para que seja dado esse parecer. Uma possível solução discutida foi buscar formas de estreitar essa comunicação entre os demandantes e os setores de execução.

O estreitamento na interação entre o setor de licitação e os demandantes poderia ser buscado por um meio mais eficiente de comunicação. Para isso, poderia ser realizado o envio da proposta em forma de documento pelo SIPAC à coordenação administrativa dos setores demandantes para que a própria

coordenação do setor intermediasse essa comunicação com o solicitante. A convocação por correio eletrônico pode ser ineficiente à medida que há o risco de não ser visualizado de forma tempestiva ou mesmo o risco de não ser priorizado, enquanto que por meio de documento enviado via sistema pode ser percebida de forma mais significativa e receber uma maior atenção. Esse documento com o respectivo parecer, ao ser devolvido, seria anexado ao processo.

As demandas levantadas no Leds são, na maioria, inseridas por servidores que não tem uma clara percepção da significância dessa etapa no processo, por atuarem em áreas distintas, a exemplo, da área acadêmica. Por essa razão, muitos demandantes não possuem o entendimento dos riscos atrelados a deficiência dessa participação, transferindo as responsabilidades pelo sucesso das aquisições restritamente aos setores que executam esses processos. No entanto, conforme evidenciado nesta pesquisa, a participação qualificada desses demandantes é essencial para o sucesso das aquisições. Um tratamento discutido para tentar solucionar esse impasse é buscar formas de conscientizar esses demandantes munindo-os com informações sobre a importância dessa parceria.

Em relação aos controles dos processos de aquisições de bens, na Univasf não há um levantamento formal das informações desses processos que permitam precisar qual a proporção entre itens demandados, licitados e adquiridos. Também não há um registro do tempo transcorrido em todo o ciclo dos processos, desde a solicitação até a aquisição, para precisar quais fases carecem de ações para reduzir o prolongamento do ciclo dos processos e as implicações dessas ocorrências. Embora elas sejam empiricamente conhecidas pelos setores envolvidos não é repassado à instituição.

Conforme já apresentado em seções anteriores, as ocorrências dos riscos nesses processos não são documentadas e comunicadas, fazendo com que as informações fiquem restritas a pessoas e setores específicos, inviabilizando a utilização dessas informações para fins de aprendizagem.

As informações desses processos devem ser documentadas, pois o registro dessas informações permitiria a criação de indicadores e a realização de análises críticas entre o que está sendo licitado e adquirido e conhecer o índice de ocorrência dos riscos desses processos. Isso permitiria a difusão desse conhecimento na instituição. Esses registros poderiam ser tomados como base para um aprimoramento do planejamento das aquisições. Esses dados poderiam ser

utilizados para evitar possíveis discrepâncias entre o planejado e o efetivado, evitando desperdícios de recursos e riscos à imagem institucional. Isso porque, licitar gera a expectativa de aquisição, que, quando frustrada pode desestimular a participação de fornecedores em futuros certames e comprometer a competitividade e vantajosidade das licitações da instituição, além de que, licitar gera custos, então esse investimento deve gerar resultados.

Além disso, a documentação das informações relativas aos processos de aquisições e a criação de indicadores faz com que esses conhecimentos pertençam a instituição como um todo e chegando também aos setores envolvidos na extremidade desses processos, no caso, os setores/servidores que introduzem as demandas no Leds, e não somente aos executores. Isso talvez fosse um meio de ensejar nesses demandantes o entendimento da importância de seu engajamento para o aperfeiçoamento desses processos e, assim, aderirem às ações que visam a potencialização de sucesso das aquisições e, conseqüentemente, dos objetivos institucionais.

Os riscos apontados em relação à conduta de fornecedores que participam das licitações com declarações falsas de que possui condições de habilitação e não reúne as condições de habilitação, que não mantém a proposta ou que, sendo vencedor, mas não mantém as condições de habilitação no momento da aquisição/contratação, são riscos de origem externa, de difícil controle. No entanto, foi discutida no *brainstorming* que uma ação que visa a inibição desses atos é aplicação efetiva das sanções cabíveis.

Outra sugestão discutida, foi a de disponibilizar aos licitantes orientações sobre a participação destes nas licitações, incluindo o detalhamento das dosimetrias das sanções aplicadas para cada desvio de conduta cometido, já que, as sanções previstas em edital são apresentadas de forma genérica. Dessa forma, os licitantes teriam ciência, de forma clara, das sanções a que estão sujeitos em caso de qualquer ato praticado que atrapalhem ou frustrem as licitações.

Baseado nos dados analisados, esta pesquisa propõe como ações de melhorias aos processos de aquisições de bens via pregão eletrônico da Univasf, para reduzir riscos e facilitar o seu gerenciamento e, conseqüentemente, melhorar sua governança, a adoção das algumas medidas.

Uma das principais ações são relativas a aumento no quantitativo de pessoal. Ficou evidenciado a carência de servidores nos setores que lidam com os

processos de aquisições para intervir em aspectos que foram considerados relevantes e que comprometem a qualidade e tempestividade de atos processuais, representando um fator de riscos aos processos de aquisições.

Ainda nesse aspecto, a capacitação contínua dos servidores que atuam nos processos de aquisições foi considerada primordial. As aquisições públicas é uma área bastante regulamentada. Surgem constantemente alterações normativas, como publicações de novos Decretos, Instruções Normativas, Orientações e entendimentos relacionados à área. O desconhecimento é um fator de riscos legal da instituição em relação a esses processos, sendo imprescindível essa constante capacitação. É importante ainda que ações de capacitação abranjam os demais setores da Universidade, sobretudo em relação a planejamento das aquisições, já que esse planejamento é necessário em todos os setores da instituição. Então é importante que a instituição invista na preparação desses servidores, propiciando a participação em *workshops*, seminários, cursos, etc, na área de aquisições. Para atingir um maior número de servidores ao um menor custo, as capacitações *in company* podem ser pensadas como alternativa.

Outra proposição aventada é o aperfeiçoamento dos sistemas adotados. Os sistemas utilizados para a execução das compras foram apontados como deficitários em muitos aspectos, tanto o sistema de captação de demandas, Leds, criado pela própria Univasf quanto os sistemas do governo federal que fazem parte do SIASG, em que as compras são operacionalizadas. Seria interessante, por exemplo, que os sistemas de captação de demandas apresentassem crítica a duplicidade de especificação de itens e que pudesse interagir com o sistema SIASG de cadastramento das licitações. Enfim, buscar conhecer todas as dificuldades atreladas aos sistemas utilizados e empreender esforços para sua melhoria, isso tanto a nível local como de administração pública pelas instâncias competentes.

Outra sugestão proposta é a criação de Manuais e cartilhas direcionadas aos participantes dos processos de compras, desde os demandantes até os licitantes/ fornecedores ou aperfeiçoar os documentos já existentes. Como já citado neste trabalho, a Univasf possui uma Cartilha Instrutiva em Compras Públicas da Univasf direcionada aos demandantes das licitações realizadas no âmbito da Progest. Mas além de carecer de atualizações em virtude de defasagem de algumas informações, como alterações legislativas, essa cartilha trata dos atos que devem ser realizados pelos demandantes de forma genérica. Nela são abordados somente

alguns aspectos formais e legais das licitações, mas não retrata todas as nuances dos processos e a importância da parceria desses demandantes após o recebimento dos processos pelo setor de licitações, esclarecendo as implicações práticas de suas ações, a exemplo da função de analisar as propostas dos licitantes, da importância da celeridade desses atos e as implicações processuais de sua postergação.

Entende-se que levar essas informações aos demandantes contribuiria para a conscientização de sua importância no processo de aquisições, fator considerado como desafio pelos participantes desta pesquisa. Da mesma forma, considera-se importante a criação de cartilha ou manual direcionado aos licitantes para que esses participantes tenham conhecimento de suas responsabilidades e das consequências dos atos por eles praticados, a exemplo das possíveis sanções, e as respectivas dosimetrias, decorrentes de desvio de condutas e demais informações pertinentes.

Outra medida considerada relevante é a cultura de documentar as informações referentes aos processos de aquisições, como a elaboração de indicadores que permitam um monitoramento desses processos. Conforme já discutido, a Univasf não tem a cultura de documentar as informações relativas aos processos de aquisições, o que inviabiliza o acompanhamento por indicadores que demonstrem o histórico das aquisições e que auxiliem a tomada de decisão, de forma que fique evidenciada quais medidas a serem adotadas para solucionar os problemas identificados. Então, entende-se a importância de gerenciar os conhecimentos da instituição de modo que as informações não fiquem restrita a pessoas ou setores e pertençam de fato à instituição. Inclusive, pode-se buscar auxílio de ferramentas eletrônicas que auxiliem a organização das informações.

Os processos de aquisições de bens via pregão eletrônico são passíveis de diversos riscos que podem comprometer o desempenho institucional, conforme identificados. Então é relevante um gerenciamento desses riscos de e reconhecer a área de aquisições como área estratégica dentro da instituição, buscando uma melhor racionalização desses processos e fortalecer as boas práticas de governança.

**Quadro 17:** Resumo das proposições para mitigar os riscos encontrados

Fatores de riscos (FR)		Ações mitigadoras
01	Limitação orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de prioridades para as aquisições e elaboração da Matriz Orçamentária Interna após a aprovação da LOA <b>(FR 01)</b></li> <li>• Aumento da força de trabalho nos setores de aquisição <b>(FR 02; 04; 08; 09; 11; 12)</b></li> <li>• Integração dos sistemas Leds e Siasg <b>(FR 12)</b></li> <li>• Auditorias periódicas ao banco de dados do Leds <b>(FR 03)</b></li> <li>• Qualificar os fluxos dos processos <b>(FR 09)</b></li> <li>• Melhoria na comunicação entre os demandantes do Leds e os setores que executam os processos de aquisição <b>(FR 07; 11)</b></li> <li>• Disponibilização e informações aos licitantes sobre as penas e respectivas dosimetrias a que estão sujeitos em caso de descumprimento de obrigações, a exemplo de Manuais e Cartilhas <b>(FR 10)</b></li> <li>• Aplicação de sanções cabíveis aos fornecedores que descumprirem obrigações a fim de inibir novas ocorrências <b>(FR 08; 10)</b></li> <li>• Capacitação contínua dos servidores da área de aquisições <b>(FR 07; 11)</b></li> <li>• Oferta de capacitação aos servidores dos demais setores da Univasf sobre compras públicas, especialmente, na área de planejamento <b>(FR 03; 04; 07)</b></li> <li>• Fornecer aos demandantes as informações sobre os processos de compras, suas etapas, riscos e implicações por meio de publicações de Manuais, Cartilhas de compras e outros <b>(FR 07; 11)</b></li> <li>• Implantação de ferramentas que facilite o registro e organização das informações sobre as aquisições <b>(FR 02; 09; 11; 12)</b></li> <li>• Implantação e aprimoramento dos sistemas utilizados, a exemplo do Leds, do CATMAT e do Painel de Preços <b>(FR 02; 03; 04; 05; 12)</b></li> <li>• Gerenciamento das informações da área de aquisições com a criação de indicadores que permitam o seu monitoramento <b>(FR 06; 07; 08)</b></li> </ul>
02	Insuficiência de pessoal	
03	Especificações deficitárias	
04	Falhas nos planejamentos internos dos setores	
05	Dificuldades na obtenção de preço médio de mercado	
06	Quantitativo díspar entre itens licitados e adquiridos	
07	Desconhecimento da área de aquisições	
08	Controles ineficientes	
09	Prolongamento de fases processuais	
10	Descumprimento de obrigações pelos fornecedores	
11	Falta de interação entre demandantes e executores	
12	Erros e falhas no cadastramento de itens nos bancos de dados de materiais SIASG	

Fonte: A partir dos dados da pesquisa

A Univasf embora tenha ações nesse sentido, ainda são muito incipientes, fazendo-se necessário que os riscos identificados nesses processos sejam periodicamente revistos em razão de transformações contextuais e que abranja o maior número de pessoas possível nesse processo, para possibilitar que todos os riscos sejam de fato identificados e tratados. Além disso, é imprescindível a adoção de etapas do processo de gestão de riscos, ainda não vivenciadas na Univasf, que é um monitoramento efetivo e a comunicação desses riscos. Conforme defendido pela

literatura o processo decisório da gestão de riscos é cíclico e envolvem as etapas de identificar, avaliar, tratar, monitorar e comunicar os riscos (ÁVILA, 2014; TCU, 2018; COSO, 2006; ISO 31:000,2009).Um efetivo gerenciamento de riscos é um dos pilares das boas práticas de governança, contribuindo para um melhor desempenho desses processos e, conseqüentemente, da instituição.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou identificar os riscos presentes nos processos de aquisições de bens via pregão eletrônico na Univasf e possíveis formas de gerenciamento. Para tal, buscou descrever suas etapas processuais, conhecer os riscos desses processos tanto pela percepção dos atores que lidam com esses processos como os riscos identificados nos planos de gerenciamento de riscos adotados na instituição referentes a essas aquisições e trazer proposições para gerenciar os riscos identificados. Ao término deste trabalho, considera-se que os objetivos propostos foram alcançados.

Este estudo se apoiou na realização de entrevistas com servidores lotados nos setores que atuam na área de aquisições de bens da Univasf e em análise de documentos internos, tais como, cartas de serviços setoriais, cartilha de compras, instruções normativas internas, diretrizes e documentos voltados a gestão de riscos, sobretudo, relacionados à área de aquisições, além de documentos mais abrangentes, como Leis, Decretos, Orientações e outros.

Foi realizado também um momento de discussão com os participantes em uma sessão de *brainstorming*, momento de troca de ideias e sugestões de medidas que visam o aperfeiçoamento de etapas dos processos de aquisições via pregão eletrônico e que foram consideradas, na análise dos dados anteriores, as mais propensas a riscos nessa área, a fim de alcançar uma melhor governança. Esse momento forneceu novos dados à pesquisa, além de propiciar reflexões e discussões em vistas a proposições de resultados práticos à instituição pesquisada.

Os achados metodológicos dessa pesquisa evidenciam um panorama das nuances processuais e a identificação dos riscos atrelados aos processos trazendo uma discussão sobre as possíveis formas de mitigar os riscos identificados.

As compras públicas são altamente regulamentadas com o objetivo de reduzir riscos, mas essa alta regulamentação revelou que podem representar

entraves aos processos, tornando-os lentos e burocráticos. Nas etapas processuais, foram identificados diversos riscos, principalmente nas fases de preparação e execução, atividades desenvolvidas pela Propladi e Progest.

A etapas referentes as fases do processo executadas pela Secad, apareceram em menor grau de incidência por ser o setor que desenvolve a última parte dos processos. Na Secad os riscos são ou consequência de processos mal instruídos ou estão relacionados a manutenção de situação de habilitação pelos fornecedores e insuficiência de pessoal para execução das atividades.

Os principais riscos identificados nas etapas processuais foram a deficiência nos planejamentos internos dos setores, especificações deficitárias, dificuldades na obtenção de preços de referência condizentes com a realidade de mercado, falta de interação entre demandantes e executores, erros e falhas no cadastramento de itens nos bancos de dados de materiais SIASG, falta de interação entre demandantes e executores, descumprimento de obrigações dos fornecedores, desconhecimento da área de aquisições, prolongamento de fases processuais, insuficiência de pessoal, limitação orçamentária e controles ineficientes.

Ficou evidenciado que a etapa com maior incidência de riscos é o levantamento de demandas institucionais, por ser a etapa que envolve maior número de atores. A insuficiência de pessoal nos setores de aquisições foi apontada por todos os participantes da pesquisa como fator que compromete a qualidade e agilidade dos processos de compras.

Os riscos identificados nesta pesquisa foram percebidos tanto no PGR-Aquisições, como também nos depoimentos dos entrevistados. Sendo que, nas entrevistas esses riscos foram esclarecidos de forma mais abrangente e evidente. É possível afirmar que os servidores que lidam com os processos de aquisições, objetos deste estudo, são unânimes em vislumbrar riscos a esses processos, sendo que todos esses riscos podem ter como consequência o insucesso da aquisição, como a não aquisição ou uma aquisição inadequada, que a depender de sua magnitude pode trazer impactos relevantes à instituição.

Os resultados desta pesquisa evidenciaram os processos de compras são cheios de etapas, exigências legais e envolvem a participação de diversos atores. São também sujeitos a diversos riscos, sejam eles, legais, financeiros ou mesmo de imagem. No que diz respeito aos riscos legais, por ser uma área com muitos regramentos e todos os seus atos devem estar em conformidade com as exigências

normativas. É uma área que lida com recursos públicos e o seu desempenho está intrinsecamente ligado eficiência e a geração de valor da instituição. Os riscos dessa área podem impactar significativamente os objetivos institucionais por estar intrinsecamente ligados a sua atuação finalística, devendo ser vista como um setor estratégico da organização.

Com base nos dados, infere-se que a Univasf ainda está em estágio incipiente em relação a governança das aquisições, especificamente, em relação ao gerenciamento e mitigação de riscos. Isso, principalmente, porque os resultados da pesquisa evidenciaram que a Univasf ainda está buscando firmar essas práticas em suas rotinas. Segundo, porque os resultados mostraram que as ações voltadas ao gerenciamento de riscos e a busca de melhores práticas de governança das aquisições da instituição são na maioria motivadas para o atendimento de recomendações legislativas e de órgãos de controles.

Em termos acadêmicos, esta pesquisa abordou um tema em debate na administração pública e que demanda uma constante discussão acadêmica em razão da relevância do tema, contribuindo para essas discussões e auxiliando no preenchimento de possíveis lacunas.

Por fim reconhece-se às limitações associadas a esta pesquisa. Inicialmente, a pesquisa ocorreu em um contexto específico e também há limitações relacionadas a abordagem e as técnicas utilizadas, por estarem sujeitas a percepções subjetivas.

Percebeu-se ainda que outros participantes poderiam ter sido incluídos na pesquisa, a exemplo dos demandantes do Leds e os líderes de governança da instituição. Assim, sugere-se novas pesquisas sobre o tema dentro e fora da instituição pesquisada.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ISO 31000 Gestão de riscos: Princípios e diretrizes. **Committee Draft of ISO**, v. 31000, 2009.

ÁVILA, Marta. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle, Doutrinas e Artigos**, v. 12, n. 2, 2014.

BALDAM, Roquemar; ROZENFELD, Henrique. **Gerenciamento de Processos de Negócio-BPM**: uma referência para implantação prática. Elsevier Brasil, 2014.

BARRETO, Luísa. Análise da evolução da metodologia de gerenciamento de riscos aplicada aos projetos estratégicos do governo de Minas Gerais. In: **Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2013.

BARROS, Célio. **O impacto da auditoria de governança na administração pública federal brasileira**: o caso do acórdão/TCU 1.603/2008. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BATISTA, Mauricio; MALDONADO, José. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, 2008.

BENEDICTO, Samuel, et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, 2013.

BENEDICTO, Samuel; RODRIGUES, Antônio; ABBUD, Emerson. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, v. 28, 2008.

BOGONI, Nadia, et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, 2010.

BRANCO, Gabriela; BRODBECK, Angela; TORRES, Isaac. Estruturação do processo de compras em organizações governamentais: o caso de uma instituição federal de ensino superior. In: **Workshop de Tecnologia da Informação e Comunicação das IFES (7.: 2013: João Pessoa)**. João Pessoa: UFPB, 2013.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017b. Altera a Instrução Normativa n.º 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, 2017. Disponível em:

<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.412. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, em 18 de Julho de 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01 de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, em 11 de maio de 2016.

BRASIL. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em 18 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Guia de orientação para gerenciamento de risco**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Painel de compras do governo federal**. 2018. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-S&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **GESPÚBLICA**: Carta de Serviços ao Cidadão. Brasília, SEGEP, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.236/2015**: Relatório de auditoria. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança e Gestão Das Aquisições Na Administração Pública Federal**: Uma Análise Sistêmica Das Oportunidades De Melhoria. Recomendações Aos Órgãos Governantes Superiores. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. SEGECEX/COGER. 2018a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal/ Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. SEGECEX/COGER. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Referencial de Governança e Gestão do Sistema SIG**. Brasília, 2018b. Disponível em: <[https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEGES\\_Referencial-de-Governana\\_FINAL.PDF](https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEGES_Referencial-de-Governana_FINAL.PDF)> Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.404/2013**. TCU, 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2622/2015**. TCU, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. BRASIL. **Acórdão nº 1236/2015**. TCU, 2015 Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 20 jan 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017a. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

CASTELO BRANCO, Cristóvão; CRUZ, Cássio. A prática da governança corporativa no setor público. **Revista TCU**, v. 127, 2013.

CASTRO, Carolina; SILVA, Guido. Boas práticas de Governança aplicadas ao setor público: análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Espacios**, v.38, n.17, 2017.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the treadway commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC) Estrutura integrada: Sumário executivo**, 2007.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. 3ª edição. Artmed. Porto Alegre, 2010.

FILARDI, Fernando, et al. Uma análise dos resultados da implantação do pregão eletrônico nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ. **Revista Gestão Pública Práticas e Desafios**, v. 4, n. 2, 2014.

FONTES FILHO, Joaquim. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

FORTES, Waldyr. Governança corporativa e Relações Públicas: pontos de contato. **Organicom**, v. 6, n. 10, 2009.

FRANCO, Fernando. **Governança e Gestão de Riscos em Organizações Públicas**. Apostila, 2017. Disponível em: <<http://brasil.mackenzie.br>>. Acesso em: 15 nov. 18.

GESSER, Grazielle; OLIVEIRA, Clésia; MACHADO, Marília. XVIII Colóquio de Gestão Universitária, 17., 2017. **Governança universitária: contribuições teóricas**. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2017.

GIL, Antonio. **Como elaborar Projeto de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo, Atlas, 2002.

GODOY, Arilda. Introdução à pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. RAE- **Revista de Administração de Empresas / EAESP / FGV**, v. 35, n.3, 1995a.

GODOY, Arilda. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. RAE – **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, 1995b.

GOEPFERT JÚNIOR, Frederico. Do TCU e das Aquisições Públicas. Opinião. **Revista do TCU**, v. 134, 2015

HENNIGEN, Maria. **Governança e gestão em aquisições: proposição de um modelo para uma universidade pública brasileira**. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

HILL, Stephen. **Guia sobre a gestão de riscos no serviço público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

HILL, Stephen; DISDALE, Geoff. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

IBGC. **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos**. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa; coordenação: Eduarda La Rocque. São Paulo, SP: IBGC, 2007.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. – São Paulo, SP: IBGC, 2015.

IBGC. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e em estratégia**. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2017.

LACERDA, Luiz. **Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na Administração Pública Federal**. 76 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Programa de Pós-graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2012.

MARQUES, Danielle. Mapeamento de processos no setor público: uma proposta para o processo de aquisições de materiais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. **Revista da Administração Pública**, v. 9, n. 13, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada ao setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n. 1, 2010.

MINAYO, Maria. Trabalho de campo: Contexto de observação, interação e descoberta. In: **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis RJ: Vozes; 2007

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-daocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

OLIVEIRA, Antonio; PISA, Beatriz. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 49, 2015.

PEREIRA JUNIOR, Jessé; DOTTI, Marinês. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. 2ª ed. Fórum. Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA, Romilson. Governança no setor público: origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**, v. 122, 2011.

RIZZETTI, Daniele. **Padronização de Processos e Rotinas do Núcleo de Controle e Manutenção do Sistema de Pagamento**. 160f. Dissertação. (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria, RS. 2014.

SANTOS, Fabio, et al. Identificação de riscos em compras do setor público: um estudo de caso. **Revista de Gestão de Projetos- GeP**, São Paulo, v.2, n.1, 2011.

SANTOS, Malvina. **O Controle interno e a gestão de riscos nas empresas da área metropolitana do Porto**. 210f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Contabilidade e Administração do Porto, Universidade do Porto - Portugal, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, 2009.

SERPA, Selma. **Compreendendo os conceitos de governança para controlar** – nota técnica Seaud 2/2013. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 45, n. 127, 2013.

TCU. **Planalto lança política de governança com base em estudo do TCU**. Portal TCU, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/planalto-lanca-politica-de-governanca-com-base-em-estudo-do-tcu.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

TEIXEIRA, Helio; PRADO FILHO, Luiz; NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2015.

TERRA, Antonio. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas** – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal. 251 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública- PROFIAP, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2016.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVASF. **A Propladi e Planejamento de Compras na Univasf**, 2017a. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/propladi>>. Acesso em 01 mai. 2018.

UNIVASF. Resolução nº 25/2017. Institui a Política de Gestão de Riscos - PGRISCOS, da Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf. 2017b.

UNIVASF. **Gestão de riscos na área de aquisições/contratações**. 2017

UNIVASF. **Apresentação de dados institucionais**. 2016. Disponível em <<http://portais.univasf.edu.br/dados-institucionais>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

UNIVASF. **Estabelecimento de diretrizes para aquisições contratações no âmbito da Univasf**. 2018b. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/dados-institucionais>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

UNIVASF. Instrução Normativa nº 11, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Metodologia de Gestão de Riscos da Univasf. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/normas-institucionais>>. Acesso em 06 jan. 2019.

UNIVASF. **Estrutura organizacional e a metodologia da Propladi**. 2019a. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/propladi>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

UNIVASF. **Carta de serviços da Pró-Reitoria de Gestão e Orçamento**. Petrolina – PE. 3. ed., 2019b. Disponível em: <[http://portais.univasf.edu.br/arquivos-gerais/carta-de-servicos-ao-cidadao/carta\\_de\\_servicos\\_progest.pdf](http://portais.univasf.edu.br/arquivos-gerais/carta-de-servicos-ao-cidadao/carta_de_servicos_progest.pdf)>. Acesso em: 11 fev 2019.

UNIVASF. **Carta de serviços da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional**. Petrolina – PE. 4. ed., 2019b. Disponível em: <[http://portais.univasf.edu.br/arquivos-gerais/carta-de-servicos-aocidadao/carta\\_de\\_servicos\\_propladi\\_.pdf](http://portais.univasf.edu.br/arquivos-gerais/carta-de-servicos-aocidadao/carta_de_servicos_propladi_.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

UNIVASF. SECAD UNIVASF. **Secretaria de Administração**. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/secad>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

VERGARA, Sylvia. Tipos de pesquisa em Administração. Série Cadernos EBAP, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1990.

VERGARA, Sylvia. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7. ed. Atlas, São Paulo, 2006.

VERGARA, Sylvia. **Métodos de pesquisa em administração**. 4. ed. Atlas, São Paulo, 2010.

## ANEXO I

### Roteiro para entrevistas semiestruturadas:

- 1) O seu setor de trabalho possui um planejamento estratégico, que tenha definido a sua visão e a missão e que esteja em consonância com os objetivos estratégicos?
- 2) Quais são as atividades relativas aos processos de compras desde a sua demanda até a contratação?
- 3) Quais atividades ligadas ao processo de compras são de responsabilidade da Pró-reitoria que você faz parte?
- 4) Você considera que as etapas dos processos de aquisições, tanto as desenvolvidas na no seu setor quanto nos demais setores envolvidos no processo, são definidas por algum documento? Qual? Você acha que as etapas processuais são definidas satisfatoriamente ou considera que algumas atividades ou fluxos dos processos deveriam ter um maior detalhamento? Especifique?
- 5) Existe algum plano de gestão de riscos de aquisições e/ou um plano específico da do seu setor que norteie o gerenciamento de riscos?
- 6) Descreva individualmente os principais processos relativos a aquisições via pregão, executadas pelo seu setor?
- 7) Você identifica algum problema nos processos de aquisições que possam gerar riscos?
- 8) Descreva quais riscos você identifica no seu setor. O que causa esses riscos? Quais as possíveis soluções?
- 9) Como é realizada a identificação de riscos de cada etapa do processo de compras?
- 10) Como são definidas as ações para resposta aos riscos em cada etapa do processo?
- 11) De que forma é feito o acompanhamento dos processos após o seu andamento?
- 12) No caso de insucessos (totais ou parciais) nos processos de compras (desertos, cancelados na aceitação, etc) quais os procedimentos adotados?
- 13) Existe algum procedimento específico em relação ao processo de aquisições relativo a cumprimento de prazos de vencimento de contratos, prazos entre a chegada de um processo e a finalização de um pregão eletrônico, etc?
- 14) Como se dá o relacionamento e comunicações entre os demais setores envolvidos nos processos de aquisições?

15) Tem algo que você considera como desafio sobre riscos e gerenciamento destes nos processos de aquisições?

16) Tem algo que você deseje acrescentar relativo ao tema aqui tratado?

### **Roteiro para discussão em grupo (*Brainstorming*)**

1. O que vocês consideram como sendo são os principais pontos críticos dos processos de aquisições, via pregão eletrônico, desde o início do processo até sua finalização? Quais as etapas dos processos de compras são consideradas as mais críticas? Que riscos podem acarretar? Como isso pode ser solucionado?
2. De maneira geral, o que pode ser melhorado nos processos de aquisições via pregão eletrônico, desde o seu planejamento até a execução a fim de evitar erros, falhas, desperdícios de tempo, de recursos, de oportunidades?
3. Qual a melhor maneira de gerenciar os riscos ligados a falhas, erros, e demais problemas que dificultem o alcance dos objetivos do processo de compras de forma que esses riscos identificados não se repitam ou sejam minimizados?
4. Quais os principais desafios do gerenciamento de riscos dos processos de aquisições? De que maneira podem ser superados?
5. O que você considera importante (que há ou deveria haver) em termos de controle que pode ser crucial para o sucesso das aquisições de produtos via pregão eletrônico da instituição?
6. O que deve ser feito para trazer melhorias aos processos de aquisições que contribua para uma melhor identificação de riscos e do gerenciamento destes?
7. Alguém deseja acrescentar informações, sugestões, ideias ou informações sobre o tema em questão?

## ANEXO II

Prezado(a),

Eu, Ednusa dos Santos de Macedo, convido-o(a) a participar de mais uma das etapas de minha pesquisa que fará parte de minha dissertação no Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Univasf, que tem como objetivo principal, identificar os riscos presentes nos processos de aquisições de bens, via Pregão eletrônico e suas formas de gerenciamento, na Universidade Federal do Vale do São Francisco- UNIVASF à luz da governança.

Esta pesquisa está sob a minha responsabilidade e orientação do professor Dr. Antonio Pires Crisóstomo, e a sua participação é muito importante para a finalização desta pesquisa. Ressalto ainda que sua participação será mantida em sigilo e sua privacidade estará resguardada, conforme TCLE, anexo.

Considerando os riscos identificados na pesquisa já realizada nesta IFES neste mesmo trabalho, os quais estão listados no quadro abaixo, solicito marcar a coluna com a numeração correspondente a **probabilidade** de ocorrência e **impacto** desses riscos identificados, considerando a seguinte legenda\*:

1 = MUITO BAIXO (A)

2= BAIXO(A)

5= MÉDIO

8= ALTO

10= MUITO ALTO

RISCOS	PROBABILIDADE					IMPACTO				
	1	2	5	8	10	1	2	5	8	10
Limitação orçamentária										
Deficiência nos planejamentos internos dos setores										
Discrepância entre itens licitados e empenhados										
Especificações deficitárias										
Preços de referência irreal										
Erros e falhas no cadastramento de itens nos bancos de dados de materiais SIASG										
Prolongamento de fases processuais										
Falta de interação entre demandantes e executores										
Insuficiência de pessoal										
Descumprimento de obrigações dos fornecedores										
Desconhecimento da área de aquisições										
Controles ineficientes										

\*A legenda de probabilidade e impacto dos riscos foi baseada na escala proposta em uma matriz de riscos do TCU (2018).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. SEGECEX/COGER. 2018

## APENDICE A

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: “Gerenciamento de riscos nas aquisições públicas à luz da governança”  
**CAEE Nº 88108218.5.0000.5196**

Nome da Pesquisadora responsável: Ednusa dos Santos de Macêdo

Você está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa que tem como objetivo analisar à luz da governança, os riscos presentes nos processos de aquisições de produtos, via Pregão eletrônico, e suas possíveis formas de gerenciamento, na Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Para isso, esse trabalho visa analisar os planos de gestão de riscos das áreas envolvidas, descrever o fluxo processual, identificar os possíveis riscos que podem ocorrer durante o processo de aquisições, inferir as diferenças entre os riscos identificados e aqueles previstos nos planos das áreas em estudo e propor possíveis alternativas que auxiliem o gerenciamento desses riscos. A relevância desse trabalho reside no fato de ser um tema que vem ganhando destaque no setor público, sendo enfaticamente recomendado pelos órgãos superiores e de controle a adoção de procedimentos de governança e gestão de riscos pelos órgãos públicos. Espera-se que este trabalho contribua para as discussões a respeito do assunto que, por se tratar de aquisições públicas que lida diretamente com recursos públicos, é um tema de interesse tanto da instituição pesquisada como de toda sociedade. Espera-se ainda que suas contribuições ultrapasse a instituição pesquisada.

Sua participação é importante, porém, você não deve aceitar participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça, se desejar, qualquer pergunta para esclarecimento antes de concordar.

**Envolvimento na pesquisa:** A pesquisa será realizada por meio de duas etapas, sendo a primeira entrevistas semiestruturadas e posteriormente uma sessão de *brainstormig*. Os dados obtidos serão registrados por meio de anotações e também gravação de áudio, e terão, cada etapa, a duração de aproximadamente trinta minutos (30min). Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº. 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

**Riscos, desconfortos e benefícios:** a participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas, contudo podem ocorrer ameaça a privacidade sobre a forma peculiar que executam suas atividades e/ou por tornar pública informações e opiniões pessoais sobre o trabalho. Pode haver também constrangimento, inibição, aborrecimentos, assim como causar acúmulo ou atraso de alguma atividade. Para evitar ou minimizar as possíveis adversidades serão escolhidos ambientes considerados silenciosos e confortáveis e que garantam privacidade. Os encontros serão previamente agendados, respeitando suas disponibilidades e conveniências.

Espera-se que a pesquisa traga como benefício a reflexão e conhecimento de assuntos profissionais e de interesse dos setores envolvidos, visando o aperfeiçoamento das práticas nesses setores.

**Garantias éticas:** Todas as despesas que venham a ocorrer com a pesquisa serão ressarcidas. É garantido ainda o seu direito a indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Você tem liberdade de se recusar a participar e ainda de se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo.

**Confidencialidade:** é garantida a manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa, mesmo após o término da pesquisa. Somente os pesquisadores terão conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados. Os dados serão guardados em arquivo privado, com acesso restrito aos pesquisadores deste trabalho.

É garantido ainda que você terá acesso aos resultados com os pesquisadores. Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa com os pesquisadores do projeto e, para quaisquer dúvidas éticas, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa. Os contatos estão descritos no final deste termo.

Este documento foi elaborado em duas vias de igual teor, que serão assinadas e rubricadas em todas as páginas uma das quais ficará com o(a) senhor(a) e a outra com a pesquisadora responsável.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Obs: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

\_\_\_\_\_ , \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_

---

Assinatura do Participante da Pesquisa

EDNUSA DOS SANTOS DE MACEDO  
Nome do Pesquisador responsável pela aplicação do TCLE

---

Assinatura do Pesquisador responsável pela aplicação do TCLE

**Pesquisador Responsável:**

Ednusa dos Santos de Macedo.

**Endereço:** Rua Petronila Ferreira Gomes, São José, Petrolina – PE. **Contatos:** Tel: (87) 3863-1135/2101-6723. E-mail: ednusa.macedo@univasf.edu.br

Membro da equipe de pesquisa:

Antonio Pires Crisóstomo

**Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar:**

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP-UNIVASF

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO - UNIVASF

-Av. José de Sá Maniçoba, S/N – Centro - Petrolina/PE – Prédio da Reitoria – 2º andar

Telefone do Comitê: 87 2101-6896 - E-mail: [cep@univasf.edu.br](mailto:cep@univasf.edu.br)

**O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNIVASF) é um órgão colegiado interdisciplinar e independente, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, que visa defender e proteger o bem-estar dos indivíduos que participam de pesquisas científicas.**