

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional
Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional

JOÃO CLÁUDIO ARAÚJO SOARES

**GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS PÚBLICAS:
um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba**

DISSERTAÇÃO

João Pessoa – PB

2019

JOÃO CLÁUDIO ARAÚJO SOARES

**GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS PÚBLICAS:
um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba**



Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, na linha de pesquisa de Gestão Governamental e Social.

Orientadora: Prof^a. Stephanie Ingrid Souza Barboza, Dr^a.

Coorientador: Prof. Flávio Perazzo Barbosa Mota, Dr.

João Pessoa – PB

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S676g Soares, Joao Claudio Araujo.

GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS PÚBLICAS: um estudo na
Central de Compras do Estado da Paraíba / Joao Claudio
Araujo Soares. - João Pessoa, 2019.

140 f. : il.

Orientação: Stephanie Ingrid Souza Barboza.

Coorientação: Flávio Perazzo Barbosa Mota.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Gestão de Riscos. Governança. Compras Públicas. Pr.
I. Barboza, Stephanie Ingrid Souza. II. Mota, Flávio
Perazzo Barbosa. III. Título.

UFPB/BC



FOLHA DE APROVAÇÃO

JOÃO CLÁUDIO ARAÚJO SOARES

GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS PÚBLICAS:
um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^ª. Stephanie Ingrid Souza Barboza, Dr^ª.

Coorientador: Prof. Flávio Perazzo Barbosa Mota, Dr.

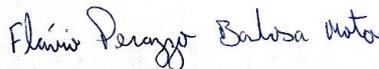
Data de aprovação: 17/12/2019

Banca examinadora:



Prof^ª. Stephanie Ingrid Souza Barboza, Dr^ª.

Orientadora – Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB



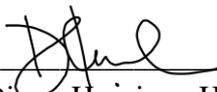
Prof. Flávio Perazzo Barbosa Mota, Dr.

Coorientador - PGPCI/UFPB



Prof^ª. Ana Lúcia de Araújo Lima Coelho, Dr^ª.

Examinadora Interna - PGPCI/UFPB



Prof. Diogo Henrique Helal, Dr.

Examinador Externo – Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ

*Dedico esse trabalho aos meus pais e irmãos,
por me presentarem com o amor incondicional
e com o apoio absoluto,
diante de todos os desafios que eu ousar me aventurar.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus e à Nossa Senhora, pelos momentos que senti as suas presenças durante toda a minha vida, por atenderem às minhas orações, por restaurarem as minhas forças e a minha saúde quando me senti fraco durante o percurso do mestrado, pelos anjos que colocaram no meu caminho.

Nenhuma palavra é capaz de demonstrar a gratidão que tenho à minha mãe, Rita de Cássia, que pelo simples fato de existir me faz sentir um ser iluminado. Agradeço-lhe por todo o amor e a dedicação destinada à minha criação, à minha educação, ao meu desenvolvimento e ao meu bem-estar. Nunca esquecerei de cada atitude sua em busca de me fazer acreditar que sou capaz de realizar os meus sonhos.

Agradeço ao meu pai, João Batista, pelo exemplo de homem batalhador e por me ensinar que a humildade é uma das principais virtudes do ser humano. Obrigado por todo o amor e por não medir esforços para me proporcionar a melhor formação possível, pois sem a sua contribuição eu não teria chegado até aqui.

Agradeço aos meus irmãos, Júnior e Jocássia, pela parceria incrível desde sempre, pela convivência tão alegre e amorosa, por cultivarmos rotineiramente o nosso amor de irmãos e por todo o apoio a mim dedicado. Não posso deixar de agradecer pelos melhores presentes que poderiam ter me dado, os meus sobrinhos Melissa e João Gabriel, pelos quais eu não tenho palavras para demonstrar o tamanho do meu amor e para os quais eu me esforçarei para ser motivo de orgulho e exemplo. À minha cunhada Débora, que se tornou uma amiga e irmã.

Toda palavra é pouca para agradecer a Davy, por partilhar dos momentos bons e aqueles mais complicados durante a caminhada do mestrado e da vida, por toda a força compartilhada através de palavras e ações, pela confiança depositada em mim e pela paciência quando a necessitei. Me ajudastes a acreditar que tudo é possível de ser superado e alcançado.

Meu agradecimento especial aos meus avós e padrinhos, José Cláudio e Edileuza, fontes de sabedoria e de afeto, bem como pela inspiração para trabalhar na gestão pública de forma digna e responsável. Dedico também esse trabalho à minha avó Marinete, a qual viverá para sempre em meu coração. Aos demais familiares, agradeço a sincera torcida para que eu sempre alcance os meus objetivos.

Ao professor Flávio Perazzo, minha gratidão pela oportunidade de ingressar no mestrado como seu orientando, e minha admiração pelo docente e exemplo de pesquisador. Sua colaboração foi imprescindível para que a dissertação fosse desenvolvida da melhor

maneira possível. Agradeço a tranquilidade e discernimento que me transmitiu durante a caminhada.

À professora Stephanie Barboza, meu agradecimento pela disponibilidade para dar continuidade ao desenvolvimento desta pesquisa enquanto orientadora, bem como por ser um grande exemplo de profissional e de pessoa, características as quais me inspiram desde que tive a oportunidade de lhe conhecer como docente do PGPCI.

Ao professor James Vieira, meu especial agradecimento pelos ensinamentos transmitidos através das disciplinas que ministrou durante o curso do mestrado, inclusive por ter me apresentado ao tema central da presente dissertação. Sua contribuição científica foi muito valiosa para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Aos demais ilustres professores do PGPCI, minha eterna gratidão por terem me proporcionado tamanho aprendizado e uma formação de mestrado tão consistente e valorosa. As suas competências docentes me transformaram completamente, de forma positiva, enquanto pesquisador e profissional da gestão pública.

Aos meus colegas e amigos oriundos da turma do mestrado, meu eterno agradecimento por tornarem a jornada mais leve e divertida, com tão agradável convivência, excelentes trocas e contribuições. Não foi fácil, mas vocês cooperaram para que fosse menos difícil. Obrigado por me inspirarem a ter dedicação e competência.

Meu enorme agradecimento aos colegas de trabalho da Central de Compras e da Secretaria de Estado da Administração, por diariamente aprendermos juntos sobre o universo complexo das compras públicas e por terem gentilmente se disponibilizado a colaborar para a pesquisa. Em especial, agradeço às minhas gestoras por me possibilitarem os necessários momentos de ausência para que me dedicasse ao intenso curso do mestrado.

Minha imensa gratidão aos queridos Assis e Gabriele, que dividiram comigo momentos de aprendizado e de construção. Vocês me ajudaram demais a vencer os desafios que me propus a realizar durante a pesquisa que resultou nesta dissertação.

Por fim e não menos importante, registro o meu agradecimento aos meus queridos amigos e parceiros de vida, por toda a torcida para que eu lograsse êxito nessa jornada acadêmica e por acreditarem tanto no meu potencial. Agradeço pela paciência de me escutarem e pela partilha de momentos de lazer, necessários para que eu ganhasse fôlego para continuar.

*“Aos que passam a vida inteira
aprendendo e fazendo.
Vocês estão mudando o mundo
todos os dias.”*
(Alex Ikon)

RESUMO

O presente estudo exploratório buscou compreender o fenômeno da gestão de riscos – GR em compras públicas, com um recorte para a modalidade de pregão, utilizando referências de metodologias de GR internacionais e nacionais, com ênfase numa pesquisa de campo realizada no âmbito da Central de Compras do Estado da Paraíba. A questão norteadora deste trabalho consiste em: como aperfeiçoar os procedimentos de compras públicas por meio do pregão utilizando a gestão de riscos? A fundamentação teórica cobriu os aspectos conceituais dos temas centrais relacionados ao escopo da pesquisa, tais quais as compras públicas, a boa governança pública e, de forma mais detalhada, a gestão de riscos. Para alcançar resultados, o trabalho buscou utilizar as principais referências existentes que visam contribuir para a identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, como o COSO ERM, o ISO 31000:2018 e o Modelo de Três Linhas de Defesa. No cenário brasileiro, temos o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno – GIRC do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 desse Ministério e da Controladoria Geral da União, e o Modelo de Avaliação da Maturidade Organizacional em Gestão de Riscos do TCU como medidas contributivas para a implementação da GR pelas agências públicas nacionais. No tocante ao aspecto metodológico, esta pesquisa configura-se como um estudo qualitativo básico, exploratório, cuja coleta de dados ocorreu através de entrevistas semiestruturadas em profundidade por meio de grupos focais e análise documental, empregando abordagens do método *snowball* de Baldin e Munhoz (2011). Esta pesquisa de campo e bibliográfica se embasou no método da análise de conteúdo de Bardin (2016), sendo abordadas as etapas de análise e tratamento de dados propostas de forma complementar por Mozzato e Grzybovski (2011). Os resultados evidenciados propuseram identificar o mapeamento dos regulamentos de pregão, assim como o fluxograma dos procedimentos operacionalizados pela Central de Compras, proporcionando identificarmos os principais objetivos e os riscos que permeiam os seus alcances, de forma correlacionada às tipologias de riscos referenciadas na fase teórica. Continuamente, aplicamos as características do gerenciamento de riscos com base no padrão da ABNT NBR ISO 31000:2018, de forma ampla, junto ao campo empírico pesquisado, tornando possível visualizar as nuances da GR adotada pela respectiva agência pública, o que tornou possível vislumbrar a maturidade da organização sobre esse ramo da governança. Concluímos que a implementação ou a melhoria dos processos de gestão de riscos, de forma regulamentada, é uma ferramenta relevante para otimizar o alcance dos objetivos esperados pelos pregões executados pelas agências públicas. Sendo recomendável, inclusive por meio do recente Decreto Federal de Governança Pública, a institucionalização de atividades inovadoras neste sentido, buscando a modernização da cultura dos *stakeholders* para que se alinhem às boas práticas contemporâneas de governança, gestão de riscos e integridade, gerando valor público de forma sustentável.

Palavras chave: Gestão de Riscos. Governança. Compras Públicas. Pregão.

ABSTRACT

This exploratory study sought to understand the risk management phenomenon - GR in public procurement, with a cut-off for the trading mode, using references from international and national GR methodologies, with emphasis on a field research carried out within the Purchasing Center. State of Paraíba. The guiding question of this paper is: how to improve public procurement procedures through trading using risk management? The theoretical foundation covered the conceptual aspects of the core themes related to the scope of the research, such as public procurement, good public governance and, in more detail, risk management. To achieve consistent results, the work sought to use the main existing references that aim to contribute to the identification, analysis, assessment and treatment of risks, such as COSO ERM, ISO 31000: 2018 and the Three Lines of Defense Model. In the Brazilian scenario, we have the Integrity, Risk and Internal Control Management Manual - GIRC of the Ministry of Planning, Development and Management, the Joint Normative Instruction No. 01/2016 of this Ministry and the Federal Comptroller General, and the Evaluation Model of the TCU's Risk Management Organizational Maturity as contributory measures for the implementation of GR by national public agencies. Regarding the methodological aspect, this research is configured as a basic, exploratory qualitative study, whose data collection occurred through in-depth semi-structured interviews through focus groups and document analysis, employing Baldin and Munhoz (2011) snowball approaches. This field and bibliographical research was based on the method of content analysis by Bardin (2016), being approached the stages of analysis and treatment of data proposed by Mozzato and Grzybovski (2011). The evidenced results proposed to identify the mapping of the trading regulations, as well as the flowchart of the procedures operated by the Purchasing Center, allowing us to identify the main objectives and risks that permeate their scope, correlated to the risk typologies referenced in the theoretical phase. Continuously, we applied the characteristics of risk management based on the standard of ISO 31000: 2018, broadly, with the empirical field researched, making it possible to visualize the nuances of GR adopted by the respective public agency, which made it possible to glimpse the maturity of the organization on this branch of governance. We conclude that the implementation or improvement of risk management processes, in a regulated manner, is a relevant tool to optimize the achievement of the objectives expected by the trading sessions executed by public agencies. It is recommended, including through the recent Federal Decree of Public Governance, the institutionalization of innovative activities in this sense, seeking to modernize the culture of stakeholders to align with contemporary good practices of governance, risk management and integrity, generating public value of sustainable way.

Keywords: Risk Management. Governance. Public Purchasing. Pregão.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da pesquisa.....	22
Figura 2 – Ciclo de compras públicas.....	26
Figura 3 – Cubo do COSO II.....	40
Figura 4 – Modelo de gestão de riscos - COSO GRC.....	42
Figura 5 – Princípios, estrutura e processo da GR segundo ISO 31000:2018.....	43
Figura 6 – Modelo de três linhas de defesa.....	44
Figura 7 – Modelo de avaliação da GR do Reino Unido.....	46
Figura 8 – Matriz de riscos.....	53
Figura 9 – Escala de probabilidade.....	53
Figura 10 – Escala de Consequência.....	54
Figura 11 – Escala de classificação de risco.....	54
Figura 12 – Exemplo de escala para avaliação de controles.....	55
Figura 13 – Exemplo de registro de riscos parcial com níveis de risco residual calculados.....	55
Figura 14 – Diretrizes para priorização e tratamento de riscos.....	56
Figura 15 – Procedimentos metodológicos.....	60
Figura 16 – Fases da análise de conteúdo.....	67
Figura 17 – Fluxograma do procedimento de Pregão na Central de Compras.....	86
Figura 18 – Riscos identificados x Tipologia de Riscos.....	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesquisas sobre Compras Públicas com referência ao Estado da Paraíba.....	16
Quadro 2 - Modelos de Governança Corporativa.....	28
Quadro 3 – Descrição dos arranjos de governança.....	32
Quadro 4 – Instrumento e Finalidade do GIRC.....	36
Quadro 5 – Descrição dos componentes do COSO.....	39
Quadro 6 – Componentes e princípios do COSO GRC.....	41
Quadro 7 - Níveis de gerenciamento.....	45
Quadro 8 - Cálculo de risco.....	55
Quadro 9 – Tipos de riscos.....	59
Quadro 10 – Fases do Pregão.....	70
Quadro 11 – Órgãos da Administração Pública do Governo do Estado da Paraíba.....	77
Quadro 12 – Regulamentos da Central de Compras que impactam no Pregão.....	79
Quadro 13 – Níveis de maturidade da gestão de riscos.....	119

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AGU – Advocacia Geral da União

CGE – Controladoria Geral do Estado

CGU – Controladoria Geral da União

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)

DECEC – Diretoria Executiva da Central de Compras

GEEPA – Gerência Executiva de Especificação e Padronização

GELIC – Gerência Executiva de Licitação

GEREP – Gerência Executiva de Registro de Preços

GIRC – Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno

GR – Gestão de Riscos

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICGGPS – Independent Commission for Good Governance in Public Services (Comissão Independente de Boa Governança nos Serviços Públicos)

IIA – Institute of Internal Auditors (Instituto de Auditores Internos)

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO – International Organization for Standardization (Organização Internacional para Padronização)

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

SEAD – Secretaria de Estado da Administração

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Contextualização	14
1.2 Objetivos	18
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 Justificativa	19
1.4 Estrutura da Pesquisa	22
2. REVISÃO DE LITERATURA	22
2.1 Compras Públicas	23
2.2 Boa Governança	26
2.3 Gestão de Riscos	34
2.3.1 A aplicação da Gestão de Riscos.....	50
2.3.1.1 Comunicação e Consulta.....	50
2.3.1.2 Escopo, Contexto e Critérios.....	51
2.3.1.3 Contexto Externo e Interno.....	51
2.3.1.4 Definindo Critérios de Risco.....	51
2.3.1.5 Identificação de Riscos.....	52
2.3.1.6 Análise de Riscos.....	52
2.3.1.7 Avaliação de Riscos.....	56
2.3.1.8. Tratamento de Riscos.....	57
2.3.1.9 Monitorando e Análise Crítica.....	57
2.3.1.10 Registro e Relato.....	58
2.3.2 Tipologia de Riscos.....	58
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	59
3.1 Caracterização da Pesquisa	60
3.2 Sujeitos da Pesquisa	62
3.3 Instrumentos de Coleta de Dados	64
3.4 Procedimentos de Análise de Dados	65
4. RESULTADOS.....	67
4.1 O Pregão.....	68
4.1.1 O Caso da Central de Compras.....	72
4.1.1.1 Marco Regulatório.....	78

4.1.1.2 Mapeamento do Procedimento.....	84
4.2 Objetivos do Pregão.....	95
4.3 Riscos do Pregão.....	100
4.4 Gerenciamento de Riscos na Central de Compras.....	112
4.4.1 Maturidade da Organização.....	119
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
5.1 Resposta ao Problema e aos Objetivos da Pesquisa	123
5.2 Contribuições, Limitações e Sugestões para Pesquisas Futuras	127
REFERÊNCIAS.....	130
APÊNDICES	136
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semiestruturada	137
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	139

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo apresentamos as informações introdutórias da pesquisa, para esclarecer sobre as nuances do que se propõe no estudo e adentrar o conteúdo utilizado como fundamentação para o desenvolvimento da presente dissertação. Inicialmente realizamos uma contextualização do tema proposto, no qual apresentamos o problema de pesquisa. Em seguida exibimos os objetivos geral e específicos que servirão como base para o trabalho. Ato contínuo tem-se a justificativa, que visa demonstrar a relevância da pesquisa proposta, assim como delinear a especificidade do estudo no âmbito estadual. Para concluir o capítulo, apresentamos o tópico relativo à estrutura da pesquisa, expondo o seu desenho.

1.1 Contextualização

Existe um grande anseio da população para que a administração pública seja ágil e efetiva na sua capacidade de implementar programas de governo e políticas públicas que resultem na oferta do melhor valor para a sociedade. Contudo, essas expectativas trazem frustração por incontáveis ocasiões, não somente devido às distintas e comuns limitações, como restrições orçamentárias e morosidade do sistema público, mas especialmente devido à deficiência para lidar com riscos, que ocorrem de forma corriqueira nas atividades públicas de qualquer natureza.

As ações do Governo, independentemente do contexto econômico vivenciado, estão constantemente em evidência. Sendo assim, é imprescindível que paralelamente às necessárias reformas que se mantêm na agenda política, os governantes e a alta administração busquem quantas fontes sejam precisas para o melhor gerenciamento da gestão pública como um todo. Embora seja notório que o Estado detém um enorme poder econômico-financeiro, se constatam o aumento dos déficits orçamentários, portanto os administradores públicos devem vislumbrar melhorias na outra ponta, qual seja os gastos públicos, que são exatamente as saídas de recursos (TEIXEIRA *et al.*, 2014).

Salomon (2002) disserta que as agências públicas têm um importantíssimo papel em quaisquer esferas que o Estado atua. Por sua vez, o Produto Interno Bruto – PIB tem a contribuição relevante por parte dos investimentos do setor público, o qual agrega grandes contingentes de qualificada mão de obra e fomenta o investimento privado através do aporte de capital. As agências públicas, através dos *stakeholders* envolvidos, determinam os objetivos políticos como redistribuição de renda, promoção do desenvolvimento e da

equidade, bem como as atividades que otimizam os seus alcances seja por atos regulatórios, como pela prestação direta ou indireta de bens e serviços, de contratações e de outros incontáveis instrumentos.

Os gastos públicos, por sua vez, ocorrem na administração pública através dos procedimentos que amplamente podemos chamar de “compras”. Ou seja, bens e serviços, operacionalizados na forma de processos licitatórios ou a partir das contratações diretas, que são as exceções legais à regra de licitar, conforme preconiza a Constituição Federal e os instrumentos normativos aplicáveis ao tema, que destrincharemos no decorrer da pesquisa. Portanto, mister se faz destacar o papel essencial e estratégico das compras públicas para que os governantes possam oferecer bens e serviços de qualidade aos cidadãos.

Por meio da percepção do caráter complexo e estratégico da gestão das compras públicas, esse tema está presente nas pesquisas sobre administração pública. Logo, compreender e debater sobre ele, com um olhar além do mero procedimento administrativo e operacional é um fator essencial para a inovação nesse campo da gestão pública. Úbeda, Alsua e Carrasco (2015) explicam que a função das compras públicas, considerando seu papel no setor público, ultrapassou o mero sistema administrativo de apoio, chegando ao patamar de ferramenta estratégica essencial e indispensável para obtenção de alto padrão de desempenho das organizações.

Todavia, cabe elucidar que ainda são ínfimos os dados e informações consistentes que estão disponíveis, acerca de situações na área de compras públicas das organizações governamentais, especialmente no tocante aos fatores de governança e gestão de riscos. No que tange às estatísticas de operacionalização, por exemplo, existem mais informações, entretanto não é possível vislumbrar um panorama sólido sobre essa temática (TERRA, 2016). Isso fica evidente quando se pesquisa em diversos bancos de dados científicos, a exemplo do Google Scholar, Scielo, Redalyc.org, DOAJ, Web of Science, Elsevier, ScienceDirect dentre outros.

No tocante ao Estado da Paraíba, foram encontrados poucos estudos (Quadro 1) relativos à gestão operacional e de logística, enquanto na área de governança e gestão de riscos, nenhum. Concernente à Central de Compras do Estado da Paraíba, órgão responsável pelos processos licitatórios no âmbito estadual, apenas a primeira pesquisa apontada no Quadro 1 a explorou empiricamente, enquanto a segunda, terceira e quinta pesquisas a mencionaram de forma genérica, a título de contextualização de que os processos tramitam pela mesma ou foram consultados documentos constantes no sítio oficial. Por isso,

considerando que se trata de um tema estratégico para o setor público, essa dissertação tenta avançar sobre o tema, especialmente visando contribuição para o desenvolvimento da Gestão Pública na região Nordeste, sem perda das referências dos cenários Global e Nacional.

Quadro 1 – Pesquisas sobre Compras Públicas com referência ao Estado da Paraíba

Autor	Título
Flávio Perazzo Barbosa Mota	PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA DUALIDADE DA TECNOLOGIA: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano. Dissertação de Mestrado – PPGA – UFPB, João Pessoa (2010).
Flávio Laurentino Correia	COMPRAS PÚBLICAS: a aplicabilidade e escolha da modalidade de licitação nas seis cidades mais populosas do Estado da Paraíba. Monografia – Curso de Ciências Contábeis – UEPB, Campina Grande (2010).
Jerry Monteiro Araújo	QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS: um estudo no Governo do Estado da Paraíba. Artigo Acadêmico – Departamento do Curso de Ciências Contábeis – UEPB, Campina Grande (2014).
Ianoá Araujo Pereira	ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA. Monografia – Pós-Graduação em Planejamento e Gestão Pública – UEPB/TJPB, João Pessoa (2014).
Luciana Alves	ANÁLISE DA GESTÃO LOGÍSTICA NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA. Artigo acadêmico – Especialização em Gestão Pública – IFPB, João Pessoa (2018).

Fonte: Elaboração própria (2019)

A Central de Compras do Estado da Paraíba realiza os procedimentos licitatórios de forma centralizada, referentes aos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, especialmente através da modalidade de licitação denominada Pregão, que corresponde a aproximadamente 95% das licitações através dela executadas. Logo, abarca o maior volume em termos de erário público licitado para aquisição de bens e serviços comuns, o que excluí licitações para obras, segundo consulta no sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Além disso, a Central de Compras licita por pregão para os mais diversos objetos, citando-se desde a aquisição de hortifrutigranjeiros, até a compra de aeronaves, perpassando por material de expediente para o funcionamento da máquina administrativa, medicamentos, materiais e equipamentos médico-hospitalares. Também são realizados pregões visando a contratação de serviços contínuos e não contínuos para todas as áreas da administração, como tecnologia da informação, contratação de instituição financeira, higienização e limpeza, vigilância, manutenção de equipamentos etc. Por isso, pode ser considerado um campo bastante rico para obtenção de dados empíricos, provavelmente o mais abrangente desse Estado.

A incumbência de otimizar a gestão de compras governamentais no Brasil e, mais especificamente no Estado da Paraíba, está distante de ser um processo simplificado, uma vez

que abrange inúmeras mudanças, o que gera bastantes impactos em ramificações como a cultura e estrutura organizacional, a governança e gestão, as regulamentações, o controle, o mercado de fornecedores, dentre outros. Apesar dos inúmeros avanços que têm ocorrido ao longo dos últimos anos, o setor de compras públicas se depara com muitos percalços que dificultam a sua profissionalização e execução de maneira estrategicamente fomentada, o que na prática nos faz perceber a carência de ajustes efetivos em termos de gestão e governança.

É reconhecido no Brasil o papel-chave desempenhado pelos processos de compras públicas enquanto ferramenta estratégica, cuja finalidade é suprimir bens e serviços públicos, embora também esteja bastante evidenciada a vulnerabilidade para a ocorrência de eventos difusos e comprometedores ao alcance de implementação sistemática, que englobe transparência, competitividade e critérios objetivos para tomada de decisão, de ferramentas que assegurem o melhor custo-benefício, previna a má aplicação de recursos e salvaguardem a integridade pública (OCDE, 2011).

Nesse contexto é que entra a governança, que pode ser considerada como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, cujo intuito é fazer com que os interesses de quem delega e quem executa possam convergir, visando a supremacia do interesse público. Na esfera pública, o cidadão demanda as suas necessidades aos agentes políticos e burocratas, que precisam direcionar, supervisionar e estimular os atores governamentais, para que os anseios da população sejam atendidos com o melhor custo-benefício e em atenção aos regramentos aplicáveis a cada caso, sem olvidar dos valores agregados como a ética, moralidade, integridade e transparência (ENAP, 2018).

A gestão de riscos, por sua vez, é um ramo da governança que visa administrar os eventos internos e externos que possam comprometer o alcance dos objetivos da organização, levando, muitas vezes, a desvios, fraudes e desperdícios na prática político-administrativa. A partir de ações interligadas, implementadas pela alta administração e que permeiam todos os níveis da entidade, de modo contínuo e integrado, trabalha-se para a probabilidade e o impacto da ocorrência de riscos serem mitigadas, a fim de contemplar a organização com o atingimento dos seus objetivos.

Gerenciar os riscos nas aquisições de bens e serviços públicos envolve a dinâmica de identificar, entender, avaliar e tratar os eventos que possam ter a consequência de impactar negativamente os objetivos do procedimento. Referente ao tratamento dos riscos, os modelos de referência científica e regulatória listam quatro atitudes: evitar, aceitar, transferir e mitigar. As atividades de controle interno têm o condão de reduzir o risco a níveis aceitáveis, através

de capacitação, normatização, manuais, roteiros, segregação de funções, tecnologias, *checklists* etc. (TCU, 2017).

Em que pese os processos de compras comporem a atividade meio das organizações públicas, temos de convergir que também se caracteriza como um ato finalístico em face das funções e do valor estratégico. Janny *et al.* (2011) argumentam sobre a limitação dos estudos das compras públicas em razão do tratamento fragmentado por óticas parceladas, ora tratando exclusivamente pelo ponto de vista da corrupção, ora enquanto questão estritamente jurídica e normativa, as vezes como política de fomento ao desenvolvimento econômico local, ou como aferição da qualidade do serviço público prestado. Sendo assim, vislumbramos como importante o estudo proposto, que engloba aspectos específicos das mais diversas variações de eventos que impactam nos resultados dos procedimentos de compras do setor público, de modo que realizamos um recorte para tratar do contexto do Poder Executivo do Estado da Paraíba.

O tema de pesquisa proposto reflete num modelo de transformação e inovação nos padrões de governança de processos burocráticos, especificamente quanto à gestão de riscos nos procedimentos públicos de concorrência, de modo que o Estado em seu papel de interventor regulatório, social e desenvolvimentista vem necessitando e apostando, em consonância com a evolução científica globalizada, na requalificação das atividades processuais e de controle interno como instrumento de promoção da integridade, efetividade e transparência.

Considerando a relevância dos procedimentos administrativos e processuais, que são os meios obrigatórios e essenciais para se colocar em prática os planejamentos das políticas públicas dos governantes e gestores de alto escalão, visando ofertar bens e serviços de qualidade para a sociedade, atenuando os impactos negativos internos e externos, formulamos o seguinte problema de pesquisa: **como aperfeiçoar os procedimentos de compras públicas por meio do pregão utilizando a gestão de riscos?**

1.2 Objetivos

A seguir apresentamos o objetivo geral e os objetivos específicos vislumbrados pela pesquisa, cujo intuito é responder ao problema e contribuir para a melhoria da gestão das compras públicas estaduais.

1.2.1 Objetivo geral

Compreender o processo de compras públicas por meio do pregão, a fim de identificar como a gestão de riscos pode colaborar para o aperfeiçoamento dos procedimentos.

1.2.2 Objetivos específicos

- (a) Mapear os marcos regulatórios e as rotinas administrativas dos processos de compras públicas da Central de Compras do Estado da Paraíba;
- (b) Perceber empiricamente quais são os principais objetivos da Central de Compras, relativos aos Pregões e se estão sendo satisfatoriamente alcançados;
- (c) Realizar um diagnóstico para identificar os principais riscos que permeiam os procedimentos de compras por Pregão, na Central de Compras do Estado da Paraíba;
- (d) Identificar como são gerenciados os riscos pela Central de Compras do Estado da Paraíba.

1.3 Justificativa

As compras públicas têm relevância por serem uma atividade meio, própria e indelegável da administração pública, conectada diretamente à utilização, distribuição, controle e transparência dos recursos públicos, essencial para os resultados dos planejamentos estratégicos e das políticas públicas de qualquer governo, de modo que sua capacidade de impactar, fomentar e direcionar o desenvolvimento econômico local são alguns dos aspectos mais relevantes desse fator de gestão. Ferrer (2015) corrobora que os procedimentos de compras públicas são considerados como um dos processos mais transversais atualmente existentes no setor público, dado que possibilita a multiplicação do seu poder de autotransformação a partir de inovações e otimizações, principalmente no tocante a regulamentação e implementação de novas práticas de gestão.

No âmbito do Poder Executivo do Estado da Paraíba foi implementada, no ano de 2006, a atual Diretoria Executiva da Central de Compras, que compõe a Secretaria de Estado da Administração, sendo considerada como uma das principais realizações do Governo na época da sua criação, “a quem cabe as ações inerentes ao comando, à coordenação, à execução, ao controle e à orientação normativa das atividades concernentes às compras governamentais” (PARAÍBA, 2006).

A central de compras decorre de uma iniciativa oriunda da insatisfação dos então atores governamentais, devido à dificuldade do acesso às informações e sua consolidação, que são relevantes para os processos de tomadas de decisões, mediante necessários indicadores para acompanhamento da gestão, da execução e do impacto das compras públicas do Governo Estadual. Uma vez centralizados os procedimentos licitatórios destinados às compras do Governo deste Estado e com o investimento contínuo em planejamento, inovação, eficiência, eficácia e efetividade, transparência e economicidade, calha em facilitar a integração do poder executivo com às necessidades e interesses da sociedade.

Em detrimento dos aspectos positivos oriundos da centralização das compras públicas pelo Governo do Estado da Paraíba, é latente a necessidade de uma contínua política de aprimoramento da gestão das compras, especialmente em face da constante modernização das normas aplicáveis ao tema, assim como das ferramentas e metodologias que necessitam ser inseridas nesse contexto, tal qual a governança e a gestão de riscos, que têm a premissa de atenuar a probabilidade e as oportunidades de eventos contrários ao alcance dos objetivos dos respectivos procedimentos.

Ocorre que ao inovar no setor público, vislumbram-se algumas perspectivas do sistema, dentre as quais se enfatiza a importância da interação entre um grande grupo de atores envolvidos no campo empírico, regulatório e teórico, através de estruturas que permitam trocas orientadas para a aprendizagem coletiva. Desta forma, a política tem o condão de otimizar a interação dos tantos componentes do sistema, tal qual a indústria, os pesquisadores básicos, os pesquisadores avançados, inclusive com financiamento de demandas e a criação condições favoráveis à implementação exitosa de inovações (ARNOLD et al. 2001).

Além disso, considerando a experiência profissional que o pesquisador agrega na área do tema proposto, tendo exercido nos últimos doze anos as funções de estagiário; membro de comissão; equipe de apoio; pregoeiro; gerente de registro de preços; e atualmente exercendo a função de gerente de licitação na Central de Compras do Estado da Paraíba, também pelo contato constante com atores estatais atuantes nos processos de compras no Governo do Estado, pode-se observar um impacto controverso no cenário atual relativo à gestão de riscos nas compras públicas, despertando o interesse na pesquisa proposta.

Propõe-se aplicar os conceitos que estão sendo contemporaneamente discutidos no âmbito dos estudos de administração pública, aos procedimentos de compras públicas que são executados por atores públicos e privados os quais se encontram em uma relação de mercado, visando entregar aos cidadãos paraibanos bens e serviços de qualidade, como também resulta

na distribuição de recursos públicos em alta escala, gerando bem-estar social, emprego e renda.

Dentre os conceitos que, sob a ótica do pesquisador, podem trazer elementos importantes para fomentar o desenvolvimento do setor público estadual, mais especificamente dos procedimentos relativos às compras públicas, se tem a aplicação da teoria da gestão de riscos, que visa identificar se os objetivos de determinadas políticas públicas estão sendo alcançado, perceber quais os valores estão sendo agregados e qualificar as tomadas de decisões mais complexas com fundamento no interesse coletivo, servindo direta e indiretamente para o combate contra a corrupção e a promoção da integridade na prática técnico-burocrática exercida pelos servidores públicos local.

A alta administração tem como dever promover práticas e princípios que instaurem as estruturas de governança e gestão de risco nas organizações, além de promover a inserção de forma contínua dos agentes públicos na garantia de que os processos obedeçam aos instrumentos normativos, que estes agentes atuem sob a ótica da prestação de contas e possam garantir que a governança e a gestão de riscos sejam institucionalizadas de forma efetiva. (ENAP, 2017)

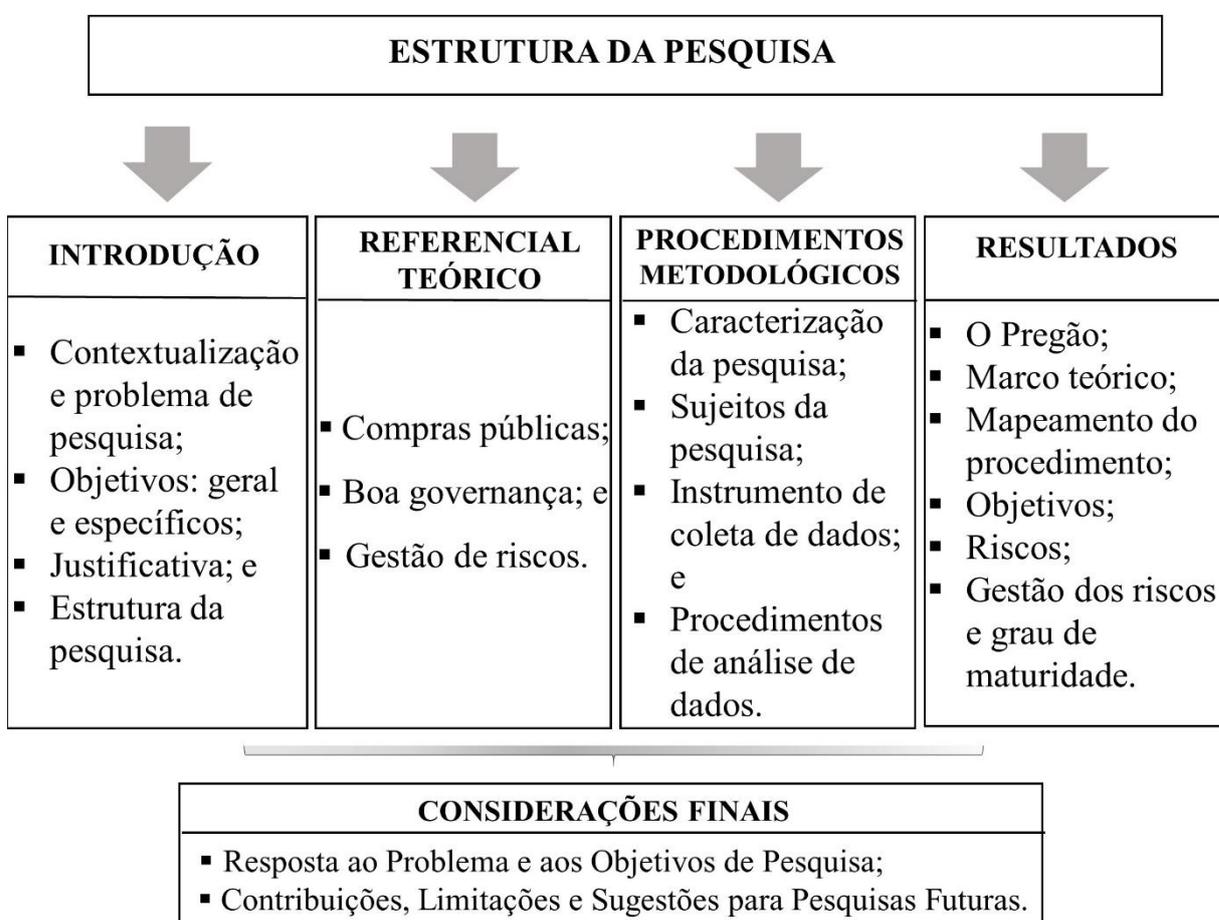
Fica evidenciada a relevância da boa governança nos procedimentos técnico-burocratas em tela, uma vez que compreende essencialmente a utilização de mecanismos de liderança, estratégia, controle de avaliação e monitoramento da gestão processual, visando a otimização da condução de políticas públicas e à boa prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014), que por sua vez tem demandado aos governantes a racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança, de modo que a boa governança vai contribuir para a superação desses desafios.

Em síntese, a contribuição da presente dissertação, frente a estudos existentes no âmbito do que se discute, se dá por integrar uma temática contemporânea, ou seja boa governança e gestão de riscos em compras governamentais, com foco na obtenção de informações com o fim de verificar de que forma essa ferramenta pode contribuir, na prática, para a melhoria dos respectivos processos administrativos. Desta forma, prestigiando o princípio da eficiência e corroborando para que, brevemente, haja inovação gerencial num campo essencial para a obtenção de bons resultados na gestão pública local.

1.4 Estrutura da pesquisa

Neste tópico apresentamos a estrutura do trabalho, no tocante ao desenho que é proposto nesta dissertação. A estrutura se configura em 5 capítulos, os quais tratamos de discorrer as informações pertinentes ao trabalho iniciado a partir da introdução, seguida do referencial teórico, dos procedimentos metodológicos, dos resultados e das considerações finais, conforme vejamos na seguinte figura.

Figura 1 – Estrutura da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2019).

2. REVISÃO DE LITERATURA

Neste tópico será contextualizado o referencial teórico o qual a pesquisa está fundamentada. Iniciamos pela temática das compras públicas, matéria operacional do estudo, passando para a teoria da boa governança, que remete aos princípios relativos às boas práticas

de gestão pública, continuando com a abordagem da metodologia da gestão de riscos, cuja teoria embasa a tomada de decisões complexas, com o intuito de mitigar a ocorrência de eventos que comprometam o alcance dos objetivos organizacionais, visando o interesse coletivo e a promoção da integridade.

2.1 Compras públicas

As compras públicas caracterizam um dos temas com maior sensibilidade e impacto na atividade logística destinada ao movimento da administração pública, dado que o seu valor contributivo, através dos processos de concorrência e do acesso ao mercado público influencia toda a organização, assim como os ciclos socioeconômicos da área abrangente, tendo em vista o poder de alcance contratual pelo Estado.

Os procedimentos formais relativos às compras realizadas pelo setor público têm um papel estratégico, no sentido de fomentarem o alcance dos objetivos planejados pelos gestores governamentais, uma vez que as mesmas interferem de maneira direta no atendimento às demandas dos usuários deste setor, através do fornecimento de produtos de qualidade, bem como de serviços indispensáveis para a sociedade (NASCIMENTO et al., 2011).

As contratações oriundas dos processos formais de compras públicas de bens e serviços estão inseridas na gestão pública em virtude da obrigatoriedade constitucional, estabelecida pelo art. 37, XXI da Constituição Federal, da Administração Pública contratar através de processos licitatórios que garantam, dentre outros princípios, a igualdade de condições de concorrência, moralidade e eficiência (BRASIL, 1988).

A licitação é o procedimento administrativo preliminar pelo qual, seguindo diversos critérios pré-estabelecidos, a administração pública seleciona, dentre várias propostas referentes a aquisição de bens e serviços, a que melhor atende ao interesse público, a fim de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa.

A Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações) em seu artigo 3º, estabelece a seguinte definição acerca do que se destina o procedimento formal de compras públicas:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os 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.”

Considerando o fato de que o poder público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer – como podem fazer as empresas privadas, a Carta Magna brasileira determina que a aquisição de materiais e a contratação serviços realizadas pelos Poderes Federais, Estaduais e Municipais, sejam operacionalizadas de modo sistemático, mediante as chamadas “licitações públicas”, as quais podem ser definidas como o “procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta” (MAZZA, 2014).

No ordenamento jurídico do Brasil, a regulamentação geral das licitações públicas ocorreu através da Lei Federal n 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa norma surgiu para que diminuísse o excesso do poder discricionário naquele cenário de aumento da autonomia burocrática, onde maiores eram as possibilidades de eventos que caracterizassem desvios de recursos e de finalidades, visando atenuar as práticas fraudulentas e corruptas nos processos de contratações pela Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A lei geral de licitações criou algumas modalidades de licitação, tais quais a concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso, entretanto, a modalidade com maior utilização na contemporaneidade, qual seja o pregão, foi criada pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.520 de 31 de maio de 2002, aumentando sua abrangência para todos os entes e esferas da federação.

Mazza (2014) explana que o pregão, que pode ser realizado na forma presencial ou eletrônica, é a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, sendo considerados aqueles que independentemente do valor, podem ter os seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais de mercado. Pode-se utilizar dessa modalidade em processos licitatórios dos mais amplos objetos, desde a aquisição de material de expediente, até a compra de aeronaves, contratações de serviços de tecnologia da informação, assim como para a contratação de serviços contínuos com mão de obra exclusiva, conforme é o caso de serviço de limpeza e conservação, e de segurança armada.

A partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, oriundo do panorama de mudanças propostas pela Nova Gestão Pública (CAMPOS, 2008), a gestão das compras e contratos públicos – *procurement*, corresponde a uma das funções do núcleo estratégico do Governo, por representar uma atividade própria e indelegável da Administração Pública.

Além disso, essa função é capaz de influenciar a consecução dos objetivos vislumbrados pelas políticas públicas, considerando que no escopo dessa temática existem questões tais quais:

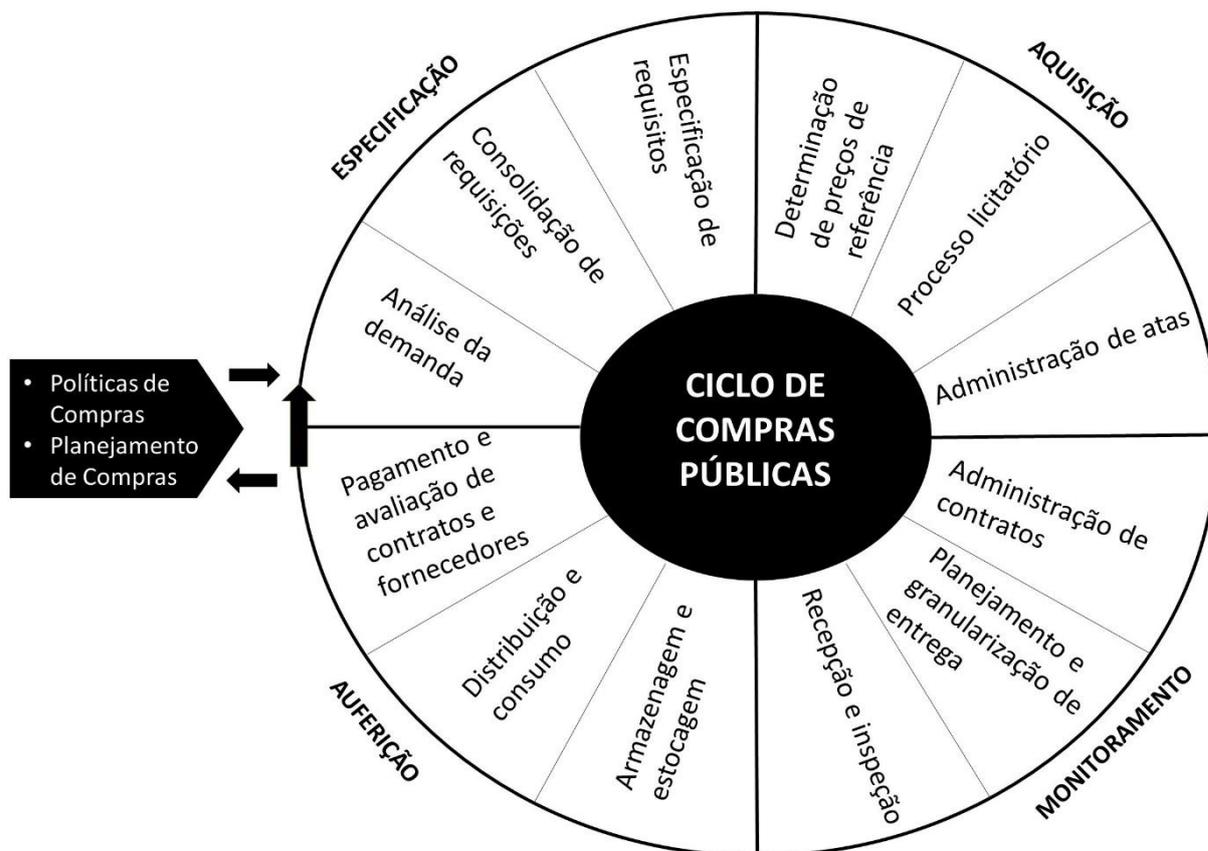
- (1) decisões sobre distribuição dos recursos públicos, que refletem a definição das políticas governamentais;
- (2) impactos do poder de compra da Administração Pública na economia da sua área de atuação;
- (3) transparência e controle sobre estes recursos.

Santos (2004, p. 150) destaca que a gestão de compras representa uma área de atuação fundamental para quaisquer governos, de modo que a partir de ferramentas de governança e de tecnologia da informação e comunicação – TIC, tem sido criado “o maior ferramental de estrutura burocrática para o controle e a prevenção de possíveis desvios, e por isso nela se encontra um dos principais espaços nos quais o governo pode ser reinventado”.

Ao passo que discutimos sobre compras públicas, necessariamente devemos pensar e nos referir a um completo ciclo que tem início com o dimensionamento da demanda, perpassando por um caminho de aglomeração de atos administrativos oriundos de diversos setores estratégicos, a exemplo de especificação e padronização, coleta de preços praticados no mercado para embasar o custo estimado, a execução do procedimento licitatório, até a conclusão com a avaliação dos contratos junto aos fornecedores. Nesse diapasão, incorporam-se “temas jurídicos, fiscais, legais, de gestão, de logística, de política de incentivos, de controle etc.” (FERRER; SANTANA, 2015).

Salientamos que o reconhecimento das particularidades da Administração Pública se traduz na consideração de que as compras institucionais nessa esfera, são ainda mais complicadas de proceduralizar do que no setor privado, devido especialmente à variedade de objetivos que são inerentes a natureza constituinte. Sendo assim, para que tal iniciativa alcance sucesso, é extremamente necessário que haja uma estratégia bem definida, uma reengenharia do processo de compras e um gerenciamento das expectativas associadas às tecnologias (RAJKUMAR; SWAROOP, 2008), sem olvidar da imprescindível adaptação dos atos aos regulamentos existentes, que são inúmeros, e às políticas públicas, dentro de uma perspectiva de inovações.

Figura 2 – Ciclo de compras públicas



Fonte: Adaptado de Ferrer; Santana (2015).

Para que exista um gerenciamento eficaz dos recursos públicos, é necessário que se observe os gestores e o corpo administrativo, é necessário que estes gestores sejam treinados para constituírem um quadro de incentivo a redução de fraudes, de promoção à eficiência e de atendimento dos atos normativos. (BEUREN; MACÊDO, 2014)

Portanto, para que as variáveis de uma boa gestão dos processos de compras públicas, que otimize o alcance dos objetivos da organização, sejam institucionalizadas inclusive com a implementação ou a melhoria da gestão dos riscos que permeiam as atividades correlatas, são necessárias boas estruturas de governança tais quais serão discutidas no tópico a seguir.

2.2 Boa governança

Kissler e Heidemann (2006) afirmam que o setor público exerce um papel fundamental para a sociedade, e a efetiva governança nesse setor pode contribuir para o uso eficaz dos recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos,

o aperfeiçoamento na administração e entrega dos serviços, contribuindo assim, para oferecer uma melhora sensível na vida das pessoas, mediante a resolução satisfatória dos problemas públicos. Por isso, diversos países caminham para uma completa reorientação do papel do governo na sociedade, de modo que vem surgindo uma remodelagem da relação político-administrativa que se projeta para assegurar uma maior responsabilidade e redução do poder dos administradores públicos. Historicamente, o controle vem funcionando como um indispensável instrumento para assegurar o crescimento da transparência nas ações tomadas pelos gestores.

UNESCAP (2013) relata que o conceito de governança é tão antigo quanto a civilização humana, estando relacionado com o processo de tomada de decisão e sua implementação – ou não. Dado isso, a governança pode ser aplicada em diversos contextos, tal qual o corporativo, nacional, internacional e local, sendo o governo um dos atores que a compõe em nível macro, enquanto em nível micro, a delimitação dos atores irá depender da estrutura que vai estar conectada ao processo decisório. Por exemplo, quando se tratar do âmbito rural, o tradicionalismo familiar tende a influenciar as decisões; quando ocorrer no âmbito urbano, tende a existir uma maior complexidade para identificar e controlar as práticas corruptas. Foi em meados de 1990 que se originou a governança pública, traduzindo um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se apoiam na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e entre estes, as organizações empresariais e a sociedade civil (OLIVEIRA, 2008).

A conceituação de governança pública é originária do termo “governança corporativa”, o qual vem da expressão inglesa *corporate governance*. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (1999), a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Assim, pode ser compreendida como um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições.

Para Marques (2007), ainda que existam ilações introduzidas séculos atrás nos anais da economia, da política e do direito, o termo “governança corporativa” emergiu como disciplina autônoma um tanto recentemente, com uma importância reconhecida mundialmente, embora a terminologia e as ferramentas analíticas estejam em constante construção, havendo superações teóricas de forma contínua e adaptadas às características de cada localidade. O tema da governança corporativa tomou conta dos agentes de governo, que partiram dos seus princípios

para adaptarem às necessidades do setor público, devido à pressão pela melhoria dos serviços prestados. Martinez et. al. (2013) relata que esse processo emergiu devido a incitação por ações que cumprissem os objetivos sociais, apresentando maior competência de gestão e liderança, assim como uma maior intermediação política entre as demandas dos cidadãos e o bem público final.

No tocante à governança corporativa, existem três modelos que predominam na sua teorização, quais sejam o americano, o europeu continental e o anglo-saxão. O modelo americano de governança corporativa, que de certo modo é precursor, está profundamente relacionado às questões financeiras e ao poder econômico, concomitante ao período em que os diretores eram representantes dos acionistas e não os grandes especialistas, o financiamento interno – que chegou ao recorde de baixa – era a regra principal, enquanto a participação pública era modesta (ANDERSON; BAKER, 2010).

Por sua vez, o modelo europeu continental, também conhecido como *insider system*, tem o axioma voltado para os *stakeholders* de modo geral e estão menos preocupados com o valor econômico agregado. Nesse modelo, os grandes acionistas estão tipicamente no comando das atividades diárias, onde existe uma estrutura de propriedade mais concentrada, frequentemente oriunda de grupos familiares, assim como existe uma participação relevante do Estado (IBGC, 2018).

No modelo anglo-saxão, também conhecido como *outsider system* – o qual é utilizado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC para a apresentação do Código de Boas Práticas de Governança Corporativa, a ser aplicado tanto pelas instituições que compõem o mercado de capitais quanto pelos investidores que desejam compreender o seu funcionalismo em empresas – os acionistas estão dispersos e não fazem parte da domada de decisão nas empresas, embora façam parte do Conselho Administrativo, principalmente por buscarem proteger o patrimônio dos acionistas minoritários, mas busca o lucro a ser distribuído entre eles (IBGC, 2018).

Quadro 2 - Modelos de Governança Corporativa.

Modelos	Resumo
Modelo Americano	É o precursor, está relacionado às questões financeiras e ao poder econômico, o financiamento interno era a regra principal, enquanto a participação pública era modesta.
Modelo Europeu continental	Está pouco preocupado com o valor econômico agregado. Nesse modelo, os grandes acionistas estão tipicamente no comando das atividades diárias, onde existe uma estrutura de propriedade mais concentrada,

	assim como existe uma participação relevante do Estado.
Modelo Anglo-saxão	Os acionistas estão dispersos e não fazem parte da tomada de decisão nas empresas, mas buscam o lucro a ser distribuído entre eles.

Fonte: Adaptado (IBGC, 2018).

Carvalho (2002) apresenta os princípios de governança corporativa como um conjunto de valores e regras que orientam a gestão para que possam atender aos interesses dos *stakeholders* envolvidos. Esses princípios são os pilares norteadores da governança: transparência (disclosure), equidade (fairness), accountability e compliance. Rossetti e Andrade (2016) destacam que a partir dos princípios da OCDE, foi acelerada a difusão mundial dos códigos nacionais de boas práticas de governança corporativa, inclusive para nações com economias emergentes. São eles uma referência global que remetem a 6 pontos cruciais: 1. o enquadramento das empresas; 2. os direitos dos *shareholders*; 3. o tratamento equânime de minoritários; 4. os direitos de outros *stakeholders*; 5. a divulgação responsável e transparente dos resultados e dos riscos das corporações; e 6. A responsabilidade dos conselhos de administração.

A administração pública possui complexidades que não são observadas na administração de empresas privadas. Portanto, a definição dos princípios precisou ser adaptada para que refletisse as características do setor público. Nesse sentido, a redefinição dos princípios de governança corporativa adaptados ao setor público foi influenciada pelos princípios para a vida pública estabelecidos pelo *Nolan Report*.

Publicado originalmente na Grã-Bretanha, em 1995, o *Nolan Report* aborda temas relativos aos padrões de comportamento ético dos servidores públicos e dos políticos, parlamentares e altos dirigentes de governo. Trata-se de um documento de elevada importância para discussão de temas como: responsabilidade, ética, imparcialidade e corrupção dos funcionários públicos. A tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 — pelo The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA e pelo Office for Public Management Ltd – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia.

Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o Institute of Internal Auditors – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas

organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

A governança está atrelada ao desempenho dos agentes quando da execução de suas atividades focadas no cumprimento dos desejos dos gestores, e não acerca do atingimento das metas traçadas por estes. Esclarecido isso, enfatizamos que a organização governamental pode realizar suas funções satisfatoriamente ou não, melhor ou pior, enquanto a governança, no contexto da administração pública, relaciona-se com o processo executório em contraposição à política, especialmente pela ótica de que um regime autoritário pode ser bem governado, assim como uma democracia pode ser mal administrada, embora esse posicionamento nem sempre pode ser mantido de forma ordenada (FUKUYAMA, 2013).

A imparcialidade pode ser utilizada como um princípio fundamental para a atuação, de modo que afaste problemas de conduta antiética ou direcionadas ao atendimento de vontade que não seja da coletividade e do interesse público, principalmente por ser um critério normativo e por incorporar o que a maioria das pessoas enxergam como um “bom governo” (ROTSHEIN, 2011; FUKUYAMA, 2013).

Ainda assim, para os autores ora mencionados, a imparcialidade, por si só, não pode ser considerada uma métrica suficiente para avaliar a qualidade da governança, sendo que colocam as medidas processuais, as medidas de entrada, as medidas de saída e as medidas de autonomia burocrática como indicadores importantes para que se alcance um nível satisfatório de avaliação da governança.

A boa governança tem oito principais características. Ela é participativa, deve gozar de consenso orientado, ser responsável, transparente, ágil, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva, além de seguir as regras legais. Sendo assim, se espera que possa contribuir para a minimização da corrupção, de modo que para as tomadas de decisões se leve em conta o ponto de vista das minorias e a voz daqueles mais vulneráveis, observando, com sensibilidade, as necessidades presentes e futuras da sociedade (UNESCAP, 2013).

É preciso destacar que o principal ponto da boa governança é elevar o grau de maturidade da organização, de modo que ela possa conseguir atingir seus objetivos sem a

dependência exclusiva de quem ocupa a sua principal cadeira. É relevante que se permita a implementação das principais estratégias traçadas pelos líderes, embora com a participação efetiva dos colaboradores de todos os níveis da organização, e que haja uma verdadeira transformação na sociedade a partir de valores como moral e ética, inseridos no cotidiano, na cultura institucional e social.

Atualmente o Tribunal de Contas da União – TCU e a Advocacia Geral da União – AGU convergem que a governança pública engloba três mecanismos: liderança, estratégia e controle. A cada um deles foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. São eles: (a) pessoas e competências; (b) princípios e comportamentos; (c) liderança organizacional; (d) sistema de governança; (e) relacionamento com partes interessadas; (f) estratégia organizacional; (g) alinhamento transorganizacional; (h) gestão de riscos e controle interno; (i) auditoria interna; e (j) *accountability* e transparência.

Desta forma, fica evidente a importância da boa governança pública nos procedimentos técnico-burocratas, uma vez que compreende essencialmente a utilização de mecanismos de liderança, estratégia, controle de avaliação e monitoramento da gestão processual, visando a otimização da condução de políticas públicas e à boa prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014).

Cabe salientar que a boa governança é um ideal bastante complexo de ser alcançado em sua completude, a qual pouquíssimos países e organizações conseguiram atingir níveis altos de capacidade sobre esse aspecto de administração. Mesmo assim, com o intuito de garantir um desenvolvimento humano sustentável, é preciso praticar ações que levem o trabalho ao máximo idealizado, até que se torne uma realidade.

O gerenciamento para a ação em cooperação, o combate ao clientelismo através da redução de recursos do governo, onde esse precise intervir em níveis mínimos, para garantir o equilíbrio de mercado e a integridade dos agentes e cidadãos, assim como a atuação da sociedade civil de forma independente, são aspectos essenciais que compõem a boa governança pública, uma vez que o Estado não é sinônimo de governo, mas corresponde a um conjunto entre esse, o setor empresarial e a sociedade.

São muitos os arranjos sobre a governança pública e suas ferramentas específicas, aplicáveis a cada caso, que orientam e esclarecem teoricamente quanto à formatação estrutural de funcionamento, sendo alguns exemplos de arranjos: a) setor público; b) setores público e social; c) setores público e privado; d) setor social; e) setor privado e; f) setores público,

social e privado. As ferramentas que compõem esses arranjos, estão basicamente subdivididas quanto à sua natureza, tais quais a burocrática, a financeira, a regulatória, a contratual e a rede de cooperação (nacional e internacional).

Quadro 3 – Descrição dos arranjos de governança

Setores	Natureza da Ferramenta
Público	<p>Burocrática: entes governamentais criam organizações da Administração Pública, direta ou indireta, para implementar políticas públicas. Instrumentos: Entidades da Administração Pública Direta e Indireta; Consórcios Públicos; Exemplo: Universidade Federal da Paraíba; Empresa de Correios; Fundação Nacional do Índio (FUNAI);</p>
	<p>Financeira: governo central transfere recursos financeiros para entes subnacionais implementarem políticas públicas. Instrumentos: Transferências (Constitucionais e legais); Empréstimos; Incentivos; Exemplo: Fundo de Participação dos Municípios; Fundo Nacional de Segurança Pública;</p>
	<p>Regulatória: governo central normatiza a competência dos entes governamentais e a atuação das entidades da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos estados e dos municípios. Instrumentos: Constituição; Leis; Atos Administrativos (Decretos, Portarias, Resoluções); Exemplo: Lei de Licitações e Contratos; Lei dos Consórcios Públicos; Lei Orgânica do Município;</p>
	<p>Contratual: entes governamentais firmam acordo voluntário para realização de objetivos comuns. Instrumentos: Convênios Administrativos (entre entes governamentais). Exemplo: Convênio entre estado e município para construção de um equipamento público (parque, escola, praça).</p>
	<p>Rede de Cooperação (nacional/internacional): entes governamentais promovem redes com outros parceiros governamentais (nacionais ou internacionais) com objetivo voltado à promoção do interesse público. Instrumentos: Acordos de Cooperação Técnica; Conselhos e Comitês; Tratados; Exemplos: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (ENCLA); Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; Parceria para o Governo Aberto (OGP);</p>
Público e Social	<p>Contratual: entes governamentais firmam acordo voluntário com entidades do Terceiro Setor para realização de objetivos comuns. Instrumentos: Convênios administrativos (entre ente governamental e organização do Terceiro Setor); Contratos de Gestão (OS); Termo de Parceria (OSCIP); Coprovisão e Coprodução de Serviços Públicos; Exemplos: Contrato de Gestão entre a Cruz Vermelha e o estado para gestão de um hospital; Convênio entre União e ONG para execução e atividades do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas;</p>
	<p>Financeira: entes governamentais transferem recursos financeiros para organizações do Terceiro Setor implementarem ações em consonância com as políticas governamentais. Instrumentos: Incentivos; Empréstimos; Subvenção; Doação. Exemplo: Incentivo Fiscal para doação a Organização Social.; Empréstimo de equipamento público para atuação de ONG;</p>
	<p>Regulatória: entes governamentais normatizam a atuação das organizações da sociedade civil. Instrumentos: Constituição; Leis e normas regulamentadoras (Decretos, Portarias, Resoluções); Exemplo: Lei das OSCIPS; Leis de Incentivo a Cultura e ao Esporte;</p>

	<p>Rede de Cooperação: entes governamentais promovem iniciativas comuns com organizações do Terceiro Setor, em favor da promoção do interesse público; Instrumentos: Acordos de Cooperação Técnica; <i>Webcraft</i> (redes internacionais de cooperação); Parcerias informais; Conselhos e Comitês; Audiências Públicas; Exemplo: Acordos de Cooperação para compartilhamento de informações; Conselhos de Políticas Públicas;</p>
Público e Privado	<p>Contratual: entes governamentais contratam no mercado, tornando as empresas do setor privado agentes do programa governamental (fornecedor ou executor); Instrumentos: Compras Governamentais; Contratos Públicos; Parcerias Público-Privada; Exemplos: Construção de Hospital; Duplicação de Rodovia; Concessões;</p>
	<p>Financeira: entes governamentais transferem recursos financeiros (ou sobretaxam) empresas do setor privado ou indivíduos, com o propósito de promover o interesse público; Instrumentos: Empréstimos; Incentivos; <i>Vouchers</i>; Taxação; Subsídios; Doações; Exemplos: Subsídios Agrícolas; Apoio a Pesquisa e Inovação; PROUNI; Programa Minha Casa Minha Vida; Bolsa Família; Empréstimos subsidiados do BNDES; deduções previstas na Lei de Incentivo à Cultura;</p>
	<p>Regulatória: entes governamentais regulam a atuação das empresas ou dos indivíduos, com o propósito de promover o interesse público por meio da atuação dos agentes econômicos privados. Instrumentos: Constituição; Leis e normas regulamentadoras (Decretos, Portarias, Resoluções); Exemplo: Constituição Federal; Código Civil; Lei Anticorrupção; Decretos; Portarias; Diretrizes das Agências Reguladoras;</p>
	<p>Rede de Cooperação: entes governamentais promovem iniciativas comuns com empresas ou indivíduos, em favor da promoção do interesse público; Instrumentos: Acordo de Cooperação; Exemplo: Acordos de Cooperação para compartilhamento de informações;</p>
Social	<p>Burocrática: organização do Terceiro Setor criada para realizar atividade de interesse público. Instrumentos: ONG; O.S (Associações ou Fundações); OSCIP; Exemplos: AMARIBO; <i>Greenpeace</i>; Fundação Ayrton Senna;</p>
	<p>Contratual: organizações do Terceiro Setor firmam contrato com outras organizações do Terceiro Setor para realizar atividades de interesse público. Instrumentos: Contratos de Parceria; Exemplos: Contrato de parceria para execução de serviço público;</p>
	<p>Rede de Cooperação: organizações do Terceiro Setor promovem a parceria, formal ou informal, com outras entidades do Terceiro Setor que tenham interesses comuns, voltados à promoção do interesse público, inclusive a autorregulação; Instrumentos: Acordo de Cooperação; Ativismo Social; Certificação; Autorregulação; Exemplo: Iniciativas de certificação do próprio setor; Doação de fundações para projetos sociais (Fundação Bill & Melinda Gates);</p>
Social e Privado	<p>Contratual: Empresas ou indivíduos criam organizações do Terceiro Setor para atuar como agentes de seus projetos de interesse público e comum; Instrumentos: Fundações Privadas; Sindicatos e Confederações; Exemplos: Fundação Bradesco; Fundação Roberto Marinho;</p>
	<p>Financeira: Empresas ou indivíduos transferem recursos financeiros para entidades do Terceiro Setor, com o propósito de desenvolver projetos de interesse público; Instrumentos: Filantropia; Projetos financiados com doação; Exemplos: Projeto de Combate ao Trabalho Escravo do Instituto <i>Ethos</i>;</p>

	<p>Rede de Cooperação: entidades do Terceiro Setor estabelecem parceria, formal ou informal, com empresas ou indivíduos com o propósito de desenvolver projetos de interesse público;</p> <p>Instrumentos: Acordo de Cooperação; Coprovisão e Coprodução de Serviços Públicos;</p> <p>Exemplo: Projeto VerBem (parceria entre empresas e ONG para doação de óculos a crianças carentes); Iniciativas da APAE;</p>
Privado	<p>Burocrática: organizações empresariais criam departamento próprio para desenvolver projetos de responsabilidade social corporativa;</p> <p>Instrumentos: Projetos de Responsabilidade Social Corporativa;</p> <p>Exemplo: Projeto de cadeia produtiva sustentável da Empresa Natura;</p>
	<p>Rede de Cooperação: organizações empresariais firmam parceria, formal ou informal, com outras empresas ou indivíduos com o propósito de desenvolver projetos de interesse público, inclusive a autorregulação;</p> <p>Instrumentos: Acordo de Cooperação; Certificação; Autorregulação; Inovação aberta (<i>Open Innovation</i>); Cocriação; Engajamento cívico (<i>Civic Engagement</i>); <i>Crowdfunding</i>; <i>Crowdsourcing</i>; Consumo colaborativo; Ações de economia compartilhada ou colaborativa;</p> <p>Exemplo: Projeto de Voluntariado; Aplicativos cívicos; Financiamento coletivo;</p>

Fonte: VIEIRA, J. PGPCI – UFPB. João Pessoa, 2018.

Os cidadãos têm demandado aos governantes a racionalização dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal, a estabilidade monetária e os investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança.

Portanto a boa governança pública deve contribuir para a superação desses desafios e para o alcance dos objetivos que visem colaborar com o desenvolvimento eficiente de políticas públicas e o bem-estar social, de forma sustentável.

2.3 Gestão de riscos

Para o alcance dos objetivos das organizações, não se pode negligenciar os riscos inerentes às atividades que regem os seus processos e a estrutura de governança e, de modo mais específico, às tomadas de decisões complexas, que fazem parte da rotina dos agentes que detêm tais competências. A gestão de riscos, então, compreende um conjunto de atividades, trabalhadas continuamente, visando identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos.

O risco ou a incerteza é característica inerente a praticamente todas as atividades humanas. No mundo corporativo onde as empresas estão expostas a uma miríade de incertezas originadas de fatores econômicos, sociais, legais, tecnológicos e operacionais, a gestão de integridade, riscos e controles internos é crucial para que se alcancem os objetivos estratégicos. Lima (2016) explica que a compreensão da gestão de riscos necessita abarcar a partir da noção do que é risco, que por sua vez, surge das incertezas através de cenários de imprevisibilidade, como alterações de regulamentos, crises econômicas, fenômenos da

natureza, os quais possam resultar em circunstâncias negativas aos atos e procedimentos praticados, que podem ser originários de contextos locais, mas também globais.

Muitas vezes o risco é caracterizado pela referência aos eventos potenciais e às consequências, ou uma combinação destes, expressas em termos de uma soma de consequências de um evento (incluindo mudanças nas circunstâncias) e a probabilidade de ocorrência associada. A incerteza é o estado, mesmo que parcial, da deficiência das informações relacionadas a um evento, sua compreensão, conhecimento, sua consequência ou probabilidade.

Conforme a ISO 31000:2018 (que foi criada pela Comissão de Estudos Especiais de Gestão de Riscos da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT), as organizações de quaisquer tipos e tamanhos deparam-se com influências e fatores internos e externo, inclusive os comportamentos humanos e culturais, que acarretam na incerteza do alcance dos seus objetivos, sendo um processo interativo entre os *stakeholders* que serve para auxiliar a criação de estratégias para as tomadas de decisões bem fundamentadas. Além disso, a Gestão de Riscos – GR compõe a governança com foco na liderança em seus diversos níveis, contribuindo para a melhoria sistêmica da gestão pública.

A probabilidade do risco se dá mediante as oportunidades e conveniências que os atores organizacionais se deparam, quando necessitam agir em situações que possam gerar danos ou perdas, salientando que existe uma incerteza no resultado da ação, portanto se faz imprescindível o gerenciamento e a sistematização da demanda, com o intuito de impedir que sejam abarcados pelo rol das penalidades.

O risco é muitas vezes caracterizado pela referência aos eventos potenciais e às consequências, ou uma combinação destes, expressas em termos de uma soma de consequências de um evento (incluindo mudanças nas circunstâncias) e a probabilidade de ocorrência associada. A incerteza é o estado, mesmo que parcial, da deficiência das informações relacionadas a um evento, sua compreensão, conhecimento, sua consequência ou probabilidade (ISO 31000:2018).

O reconhecimento dos riscos e das oportunidades é um fator do processo decisório da gestão das agências públicas. Quando as agências estabelecem sua estratégia e seus objetivos para alcançar suas metas de crescimento e através disso, identificar e trabalhar em cima dos riscos, seu valor é maximizado. Os custos e o cronograma mensurados para o cumprimento de determinado objetivo da organização ou entidade, dada a natureza do programa e o produto que é ofertado, sofrem influência direta sobre quais tipos de riscos deverão ser considerados,

sendo necessária redobrada atenção aos possíveis impactos indesejados. Além disso, os arranjos institucionais que estão atrelados aos agentes jurídicos envolvidos, assim como as atuais condições políticas, sociais e de mercado, sem olvidar do nível de profissionalismo dos gestores que compõem os quadros que se integram, são outros aspectos essenciais para serem levados em consideração, quando se analisa os riscos (IPEA, 2018).

IPEA (2018) assevera ainda que algumas das funções da GR são assegurar o alcance dos objetivos, por meio da identificação antecipada dos possíveis eventos que poderiam ameaçar o seu atingimento, o cumprimento de prazos, leis, regulamentos etc., implementar uma estratégia evitando o consumo intenso de recursos para solução de problemas quando esses surgem inesperadamente, bem como melhorar continuamente os processos organizacionais.

Para que se instaure uma GR é necessário reconhecer que este é um processo contínuo que flui pela organização em todos os seus âmbitos. A gestão será efetiva se aplicada a definição de estratégias que estão dentro do apetite de risco estabelecido. O apetite de risco consiste no nível de risco que a agência pública está disposta a aceitar para atingir seus objetivos. Considerando a GR como parte essencial da governança, todos os membros da agência devem ter parcela de responsabilidade em seu processo. A alta administração é responsável pela estruturação e implementação da gestão de riscos, enquanto aos demais gestores, são responsáveis por gerenciar o processo em seus respectivos ambientes de atuação.

O Manual da Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno – GIRC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG (2017) disserta que no ambiente de trabalho, muitas vezes as organizações se deparam com fatores internos e externos que tornam incerto o êxito do atingimento dos objetivos do projeto ou da atividade que se encontra em desenvolvimento. Independentemente da área em que se atua, e até na vida pessoal, os riscos podem afetar o andamento da ação, levando-a a uma direção completamente diferente daquela inicialmente planejada. São instrumentos desse modelo, a política de gestão de integridade, as instâncias de supervisão e a metodologia de gerenciamento de integridade (MPDG, 2017, p.16).

Quadro 4 – Instrumento e Finalidade do GIRC

Instrumento	Finalidade
Política de Gestão de Integridade	Estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades a serem observados e seguidos na gestão.
Instâncias de Supervisão	Assessorar o Ministro de Estado na definição e implementação de diretrizes políticas e normativas.

Metodologia de Gerenciamento de Integridade	Incorporar as melhores boas práticas de gestão de riscos.
--	---

Fonte: Adaptado (MPDG, 2017, p.16-21).

No tocante à gestão pública, a atuação de forma estratégica que vise amenizar ou liquidar a ocorrência de eventos danosos se torna ainda mais importante, devido a premissa de que os atores estatais somente podem agir em plena conformidade com as normas que disciplinam as vertentes da Administração Pública, além de que o controle externo, de certo modo, é incipiente quanto à flexibilização burocrática.

O manual de GIRC (MPDG 2017) assevera que “as responsabilidades do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão. Neste contexto, a gestão de riscos torna-se uma importante ferramenta para ajudar na tomada de decisões baseadas em metodologias e normas que geram, dentre outros benefícios, a redução ou a eliminação de retrabalhos.”

Os riscos podem promover impactos negativos de alta escala. Sendo assim, dependem sobremaneira da aptidão das pessoas que estão inseridas em determinado serviço, além do mero risco de responsabilização, mister faz aludir ao risco de fraudes e de integridade, mediante a existência de possíveis conflitos de interesses, dado que a proatividade estratégica de controle, cuja iniciativa deve ser implementada pelos detentores dos altos cargos de administração das corporações e entidades, têm como consequência a readequação cultural dos mais diversos colaboradores, no direcionamento da conformidade, da efetividade e do valor enquanto conduta moral.

A GR ainda é um tema pouco abordado dentro das esferas organizacionais, parte da falta de diálogo acima dessa prática é consequência de mitos que surgem anteriormente ao processo de implementação. Primeiramente porque consiste na gestão de riscos ser um processo trabalhoso. A GR não deve ser entendida como um projeto autônomo, mas sim como parte de todos os projetos que estão sendo desenvolvidos na organização, visto isso, a gestão de riscos trabalha com o objetivo de corrigir prévias falhas para que os objetivos sejam alcançados com mais facilidade. Segundamente devido a percepção da aplicação da GR aumentar os gastos da agência pública, mas é o contrário, ela vem como uma ferramenta de “poupança”, uma vez que proporciona a gestão se tornar mais eficiente e efetiva. Por último, remetemos ao fato de comumente se colocar a gestão de riscos como um mecanismo que vai impor mais controles. Essa percepção é contrária ao objetivo da GR que atua para diminuir os controles que não contribuem com a agência pública.

A regulamentação governamental hoje está se redefinindo em termos de lidar com riscos, ocorrendo em motivação para realização de reformas no setor público. Uma das vantagens de se adotar um sistema de gestão de riscos em agências públicas é, além de atingir os objetivos, adotar medidas que aprimorem a tomada de decisão. As agências precisam definir e ajustar periodicamente as suas estratégias, observando as oportunidades de criação de valor e as mudanças que podem atrapalhar seu alcance. Por isso, precisam do melhor referencial possível para otimizar sua estratégia e seu desempenho (COSO, 2017, p.3).

Considerando que a implementação da gestão de riscos no setor público, de maneira geral, ainda está em desenvolvimento, percebe-se a importância da análise de práticas e metodologias que visam minimizar as chances de inefetividade das atividades burocráticas que precisam ter resultados positivos, para que os serviços públicos de qualidade cheguem ao usufruto do cidadão.

A avaliação dos níveis e da natureza de possíveis exposições aos riscos internos e externos, de maneira sistematizada e metodologicamente organizada, tendem a revelar o perfil do risco e fomenta a alocação de recursos apropriados que visem a mitigação ou minimização dos seus efeitos, através da eficiente gestão de riscos (Australian National Audit Office – KPMG, 2011).

As agências públicas podem se basear em padrões internacionais de gestão de riscos para adotar tal processo. Como referência estrutural para uma avaliação de riscos, a principal ferramenta é a utilização do “gerenciamento de riscos corporativos – estrutura integrada” (traduzido no Brasil em 2007), que foi desenvolvido em 2004 e publicado o estudo intitulado de *Enterprise risk management – Integrated framework*, pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO II* ou COSO-ERM, o qual definiu o gerenciamento de riscos como 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 capazes de afetá-la, e administrar tais riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar a garantia do cumprimento dos seus objetivos (COSO, 2007; MIRANDA, 2017, P. 46).

Miranda (2017, p. 45) argumenta que a criação do COSO, que é o Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, “está relacionada a um enorme número de escândalos financeiros, na década de 70, nos Estados Unidos, que colocaram em dúvida a confiabilidade dos relatórios corporativos”.

Com base na missão ou visão estabelecida por uma organização, a administração estabelece os planos principais, seleciona as estratégias e determina o alinhamento dos objetivos nos níveis da organização. A estrutura de gerenciamento de riscos corporativos é orientada a fim de alcançar os objetivos de uma organização e são classificados em **quatro categorias**: a) **estratégicos** ou seja, as metas gerais, alinhadas com sua missão; b) **operações**, isto é, a utilização eficaz e eficiente dos recursos; c) **comunicação**, traduzida pela confiabilidade de relatórios; e d) **conformidade**, representada pelo cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

O COSO definiu oito componentes em sua estrutura, que estão inter-relacionados e que, a rigor, não se trata de um processo em série onde um componente afeta apenas o próximo, mas que de forma interativa e multidirecional, quase todos influenciam os demais, sem ordem. Vejamos o quadro 2, com a respectiva descrição:

O **risco inerente** pode ser conceituado como aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada. Se o risco inerente estiver em um nível não aceitável para a organização, controles internos devem ser implementados pelos gestores para mitigar esses riscos. Já o **risco residual** é aquele que após a análise, avaliação e aplicação da resposta pelo ente, ele permanece e a administração irá trabalhar com o intuito de deixá-lo num nível aceitável com base na tolerância estabelecida pela organização (COSO, 2017).

Quadro 5 – Descrição dos componentes do COSO

Componente	Descrição
Ambiente interno	Compreende a nuance de uma organização fornecendo a base para a forma de identificação e sua abordagem pelo pessoal, assim como a integridade, ética e o apetite ao risco, ou seja, a filosofia do seu gerenciamento.
Fixação de objetivos	A organização deve ter um processo já implementado no qual estejam estabelecidos os objetivos, alinhados a missão, para tornar-se possível a identificação de riscos que possam afetar o atingimento das metas, assim como definir o apetite ao risco.
Identificação de eventos	Riscos e oportunidades são classificações necessariamente atreladas aos eventos internos e externos que possam comprometer o atingimento dos objetivos da organização. As oportunidades devem ser canalizadas para a adoção de estratégias da administração.
Avaliação de riscos	Devem ser consideradas a probabilidade e o impacto da ocorrência dos riscos, a fim de decidir qual a forma de atuação administrativa. Os riscos serão avaliados sob a condição de serem “inerentes” ou “residuais”.
Resposta a riscos	A administração cria um leque de medidas para alinhar os riscos com a tolerância e o apetite ao risco e, a partir das respostas, os evita, aceita, reduz ou compartilha.
Atividades de controle	Para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia, a administração estabelece políticas e procedimentos que embasem as decisões e atuação mediante os eventos.
Informações e comunicações	Na forma e no prazo que permitam o cumprimento das responsabilidades, as informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas. A eficácia da comunicação decorre da atuação holística, de modo a prosperar nos diversos níveis organizacionais.
Monitoramento	A gestão dos riscos corporativos é monitorada e ocorrem as necessárias modificações a partir da integridade. As formas do monitoramento podem ser por

atuação gerencial e contínua, ou de modo independente, ou por ambos os casos.

Fonte: Adaptado do COSO (2017)

A metodologia de gestão de riscos criada pelo COSO, que até os dias atuais é tido como referência para a implementação da GR nas organizações, sejam elas privadas ou públicas, engloba o Controle Interno – CI, entretanto é mais amplo que ele, uma vez que o CI é uma parte integrante da GR, sendo que a gestão de riscos faz parte do processo geral da governança (COSO, 2013).

Verificamos que há um relacionamento direto entre os objetivos que uma organização pretende alcançar, e os componentes que representam o caminho a ser percorrido para que haja o alcance dos mesmos, ou seja, aqueles do gerenciamento de riscos corporativos (COSO, 2017). A partir disso, destacamos que é possível ter uma visão geral da estrutura da GR estabelecida e aprimorada pelo COSO, a qual é atribuída à matriz tridimensional em forma de cubo, “cubo do COSO-ERM”, tendo sua versão mais atualizada no ano de 2017. Tal versão, contempla a introdução de conceitos importantes como o “apetite a risco” e “tolerância a riscos”, sendo o primeiro referente ao montante de risco que a organização se dispõe a aceitar na criação de valor e o segundo, trata-se do nível de variação aceitável acerca do alcance de determinado objetivo. (TCU, 2018)

Figura 3 – Cubo do COSO II



Fonte: COSO (2017)

Miranda (2017, p. 47) explica que a dimensão superior do “cubo do COSO” representa os objetivos os quais serão artefatos do gerenciamento de risco. Já a dimensão lateral corresponde aos níveis da organização pelos quais perpassa a gestão de risco. Por fim, a dimensão frontal representa os oito componentes pelos quais deve percorrer a atividade integrada da GR.

Em 2017 o modelo COSO foi revisto, sendo publicado o Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance (Gerenciamento de Riscos Corporativos: Alinhando Risco com Estratégia e Desempenho – COSO GRC). Essa nova publicação destaca a importância da gestão de riscos integrada na definição e execução do desempenho organizacional, com o objetivo de aumentar a responsabilidade da alta administração no cumprimento da prestação de contas.

Quatro fatores compõem o modelo COSO GRC: i) governança e cultura; ii) estratégia e definição de objetivos; iii) revisão e correção e iv) informação, comunicação e reporte. Esses fatores se relacionam com os princípios de gerenciamento de risco. Esse novo modelo revisa e atualiza o COSO ERM, simplificando suas definições e relacionando a gestão de riscos a dimensões fundamentais da gestão.

Quadro 6 – Componentes e princípios do COSO GRC

Componente	Princípios
Governança e Cultura	1. Exercitar a supervisão dos riscos. 2. Estabelecer estruturas operacionais. 3. Definir a cultura desejada. 4. Demonstrar compromisso com os valores. 5. Atrair, desenvolver e manter indivíduos capazes.
Estratégia e Definição de Objetivos	6. Analisar o contexto do negócio. 7. Definir o apetite de risco. 8. Avaliar estratégias alternativas. 9. Formular os objetivos do negócio.
Desempenho	10. Identificar os riscos. 11. Avaliar a severidade do risco. 12. Priorizar os riscos. 13. Implementar respostas aos riscos. 14. Desenvolver uma visão de portfólio.
Revisão e Correção	15. Avaliar mudanças substanciais. 16. Rever os riscos e o desenvolvimento. 17. Proporcionar a melhoria no gerenciamento de riscos corporativos.
Informação, Divulgação e Comunicação.	18. Aproveitar a informação e a tecnologia. 19. Comunicar informações de risco. 20. Reportar os riscos, a cultura e o desenvolvimento.

Fonte: COSO (2017, p.7, tradução livre)

Cabe mencionar que a revisão desse modelo decorreu da necessidade de alinhar a gestão de risco com a estratégia e o desempenho, bem como da tolerância aos riscos, atentando-se para a importância da definição e execução das estratégias, para o gerenciamento do desempenho organizacional, de modo que essa incorporação proporciona assegurar um maior nível de consonância com a responsabilidade da governança pela alta administração, do ponto de vista das obrigações de *accountability* (TCU, 2017).

O TCE (2018, p. 16) disserta que o modelo buscou abarcar a gestão da estratégia e dos riscos corporativos segundo três aspectos diferentes, conseguindo esclarecer objetivamente as responsabilidades da alta administração para a implementação de boas práticas de governança, a fim de cumprir seu papel supervisor e seu dever de apoiar, com envolvimento direto, a manutenção e aprimoramento de métodos sistemáticos de gestão de riscos.

Vieira e Barreto (ENAP, 2019) explicam que esses aspectos são os seguintes: “i) a possibilidade de que os objetivos estratégicos e de negócios não se alinhem com a missão, a visão e os valores fundamentais da organização; ii) as implicações da estratégia escolhida; e iii) os riscos para a execução da estratégia”.

Figura 4 – Modelo de gestão de riscos - COSO GRC.



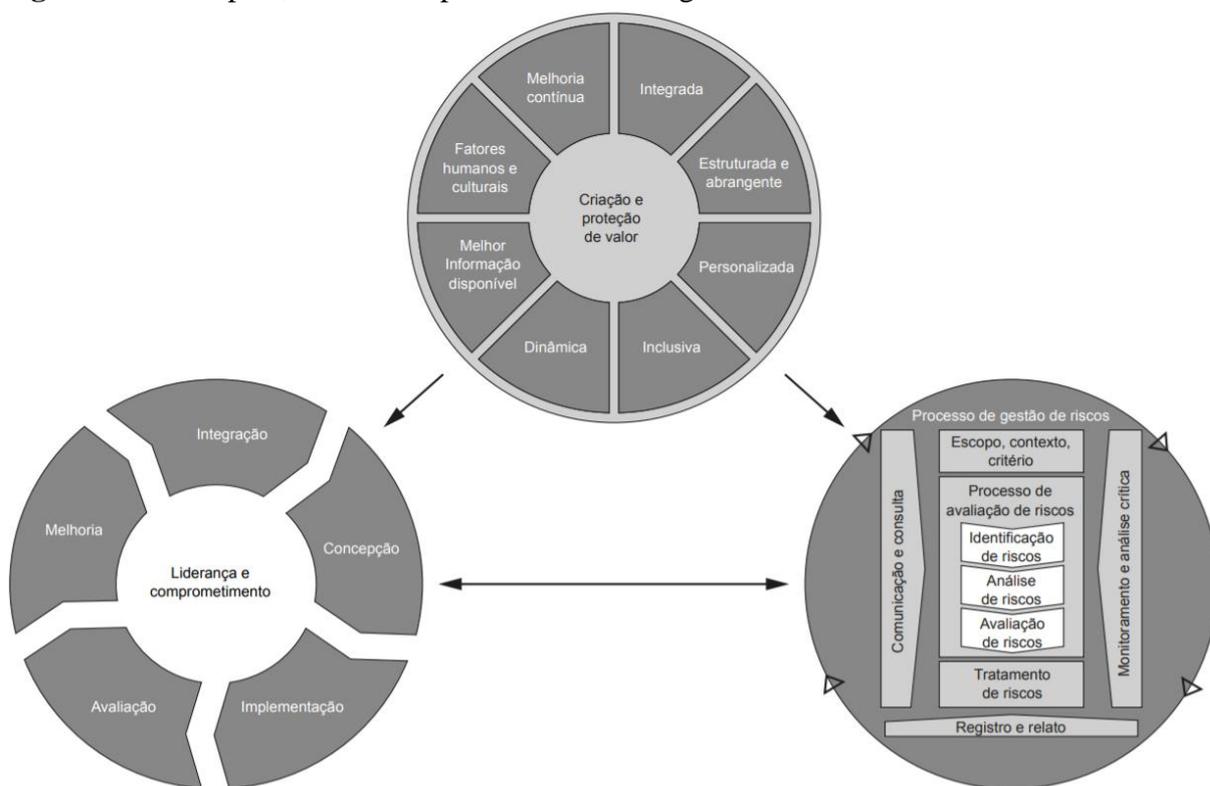
Fonte: COSO (2016); TCU (2018, p. 16).

Importa ressaltar que toda organização, independentemente de ter ou não fins lucrativos ou ser um órgão governamental, precisa existir com a premissa de gerar valor para todas as partes interessadas, sendo essa uma premissa essencial para o gerenciamento de riscos. É sabido que quaisquer organizações se confrontam com inúmeras incertezas, de modo que um

dos principais desafios da cúpula administrativa é determinar qual o nível das incertezas que está aparelhada para enfrentar, ao passo que se empenha para agregar valor aos *stakeholders*.

A **ISO 31000:2018**, quanto à metodologia do processo de Gestão de Riscos, contribui propondo que esse tipo de atividade se baseia em princípios, estrutura e processos que se apresentam de forma interligada, conforme parâmetros resultantes do estudo da respectiva Comissão de Estudo Especial da ABNT, explanados na próxima figura. Tais componentes, inclusive, podem até existir no todo ou em partes numa organização, entretanto são necessárias melhorias e/ou adaptações para o contexto específico, holisticamente por meio dos aprendizados e experiências vivenciadas, a fim de tornar a gestão de riscos eficiente, eficaz e consistente. Os componentes do processo de gestão são, estabelecer o contexto, identificar os riscos, analisá-los, avalia-los, trata-los e ao longo do processo consultar e monitorar seu andamento.

Figura 5 – Princípios, estrutura e processo da GR segundo ISO 31000:2018



Fonte: ISO 31000:2018 (p. 5)

Um dos aspectos mais relevantes da Gestão de Riscos é o envolvimento e o comprometimento da Alta Direção – que é responsabilizada por gerenciar o risco, assim como os órgãos de supervisão – os quais são responsáveis por supervisionar a GR, para assegurar a

implementam da cultura da colaboração e da integração na organização, de modo que cada componente se mantenha estimulado sobre a determinação de realizar, com efetividade, o seu papel no procedimento sistemático estabelecido.

O **modelo de três linhas de defesa** também é considerado de relevância para o estudo da gestão de riscos, que a partir da obra “Declaração de posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles” publicada pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2013), estabelece-o como uma forma de divisão de responsabilidades aos gestores para proteger sua agência através de uma estrutura adequada de governança. Nesse modelo, a primeira linha de defesa é onde ocorre a gestão do risco por meio das atividades usuais dos gestores, como a implementação de políticas. Na segunda linha é onde se instaura uma unidade organizacional de monitoramento a riscos específicos, os gestores responsáveis dessa linha devem se reportar diretamente a alta administração e aos órgãos reguladores. Na terceira linha ocorre a avaliação do processo de gestão de riscos, proporcionando a garantia de que todas as linhas do processo estão atuando de maneira eficaz.

Esse modelo é relevante porque trabalha com a gestão de riscos estruturada à governança. As responsabilidades devem ser claramente definidas para que cada unidade compreenda os limites de suas responsabilidades e como seus cargos se encaixam na estrutura geral de gestão de riscos (IIA, 2013).

Figura 6 – Modelo de três linhas de defesa.



Fonte: IIA (2013, p.2)

Outro modelo internacional a ser abordado é o *Orange Book*, que foi produzido e publicado pelo HM Treasury Britânico através do *The Orange Book Management of Risk – Principles ad Concepts*, sendo considerado o principal referencial do governo do Reino Unido para a implementação, iniciada no ano de 2001, do seu programa de gerenciamento de riscos. Uma das principais vantagens desse modelo é a sua compatibilidade com padrões internacionais de GR, a exemplo do ISO 31000 e COSO, além de tratar de maneira simples e abrangente, esse complexo tema (TCU, 2017, p. 20).

O *Orange Book* reflete a ideia de que mais importante que uma organização seguir um padrão normativo ou uma estrutura de riscos, é a sua habilidade de demonstrar a execução do gerenciamento de riscos, dadas as suas particularidades e de modo que efetivamente contribua para o alcance dos seus objetivos (UK, 2004 *apud* MIRANDA, 2017, p. 64).

Nesse sentido, Miranda (2017) disserta que nenhuma organização é inteiramente autônoma, pois apresenta uma série de interdependência com outras organizações, sendo chamada pelo modelo em análise de “empresa/organização estendida”, apresentando um viés de impactos externos que promovem riscos adicionais que necessitam de gerenciamento.

Miranda (2017) ressalta que nesse modelo, a *comunicação e aprendizagem* consistem num elemento que atravessa todo o processo da GR, e não apenas numa etapa distinta. Além disso, acrescenta que os riscos devem ser gerenciados em três níveis, dos quais, a organização deve ter capacidade de fazê-lo em ambos, considerando uma hierarquia (Quadro 7).

Quadro 7 – Níveis de gerenciamento.

Nível	Resumo
Nível estratégico	Neste nível que ocorre a formulação de contrato político governamental com a sociedade civil, bem como se estabelece o programa de governo. Aqui deve ocorrer a formulação dos objetivos estratégicos, a escolha para alocação de recursos públicos, em conformidade com as políticas públicas beneficiadas pela decisão de implementação ou aprimoramento.
Nível de programa	Neste nível se englobam as ações que executam as políticas públicas escolhidas, transformando os programas temáticos agraciados no nível estratégico em realidade, as ações prioritárias do governo
Nível de projetos e atividades	Neste nível encontram-se as atividades relacionadas ao processo finalístico para atingimento dos objetivos dos programas organizacionais. É necessário haver capacidade, consciência e motivação das lideranças dos diversos setores da entidade, frente à importância do gerenciamento de riscos, considerando a interdependência dos três níveis.

Fonte: Adaptado de Miranda (2017, p. 66)

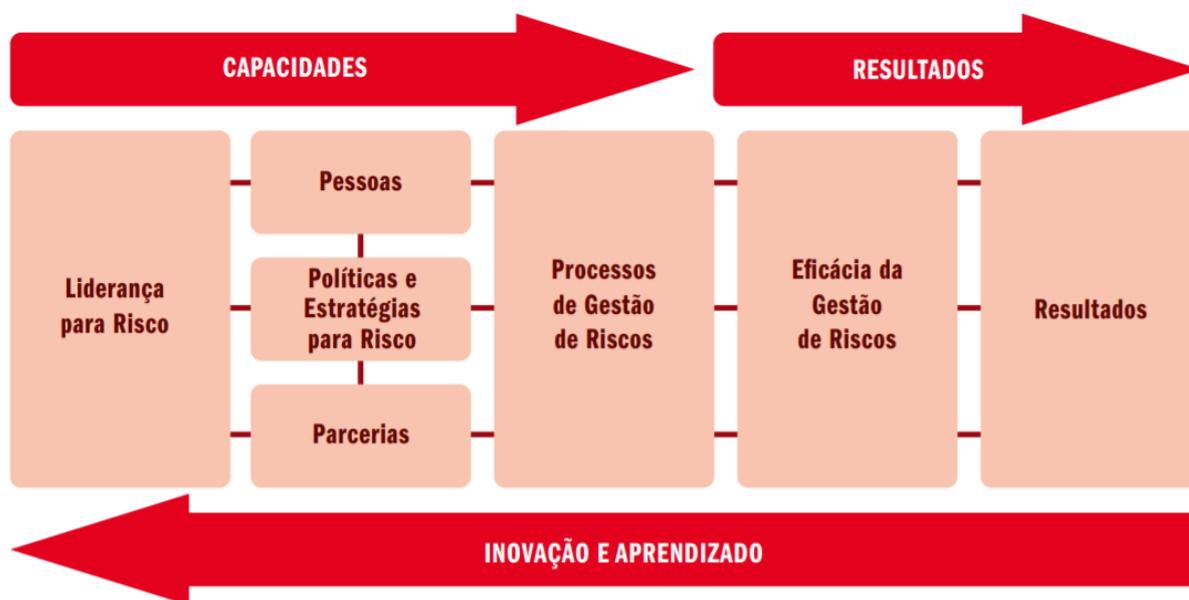
Embasado no *Orange Book*, o posteriormente reformulado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou o Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos, com o

intuito de amparar o Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública (GESPÚBLICA), provendo uma introdução ao respectivo tema (TCU, 2017, p. 20).

Após o período de oito anos da criação do *Orange Book*, especificamente em 2009, foi divulgado o *Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments* (UK, 2009) pelo governo da Grã-Bretanha, sendo um instrumento de aferição do gerenciamento de riscos existente nas agências do governo desse país e também de obtenção de informações diagnósticas visando a implementação de inovações de gestão. Tal ferramenta é derivada de um modelo de excelência e gestão que já foi proliferado e utilizado por inúmeras organizações da Europa, especialmente, mas também de outros continentes – *The EFQM Excellence Model* (EFQM, 2012).

Em virtude de seu desenvolvimento ter ocorrido especificamente para o setor público, a ferramenta de aferição da gestão de riscos do Reino Unido, que é formada por sete componentes e tem idêntica finalidade em face das pretensões do TCU, qual seja a mencionada avaliação e identificação de oportunidades de melhorias, serviu como uma das importantes bases para o desenvolvimento conceitual do modelo de avaliação da maturidade em gestão de riscos da Corte de Contas da União (TCU, 2017).

Figura 7 – Modelo de avaliação da GR do Reino Unido



Fonte: TCU (2018, p. 19)

Como **marco nacional sobre Boas Práticas de Gestão de Riscos** – sem olvidar que esse tema é relativamente incipiente no setor público brasileiro, onde existem iniciativas

pontuais – é imprescindível destacar a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016/MP/CGU (IN), de 10 de maio de 2016, editada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

A regra inicial da IN explana sobre a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do respectivo Poder, de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, cuja esfera de aplicação de dar, inclusive, para as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas vinculadas ao Executivo Federal. Em que pese não haver recomendação explícita que obrigue as Entidades Paraestatais e os Conselhos Profissionais, recomenda-se fortemente a adoção da norma por esses entes, uma vez que contribuem para o Estado no atendimento ao interesse público (CGU, 2017).

Especificamente sobre a gestão de riscos, a IN estabelece em seu art. 3º que “os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa”.

Uma relevante inovação da instrução em comento, é a determinação para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal implementem a *política da gestão de riscos*, em até doze meses contados da data da sua publicação, qual seja de 11 de maio de 2016. Nesse diapasão, tem-se que os itens obrigatórios para que as organizações estabeleçam nessa política são: princípios; objetivos organizacionais; diretrizes (estrutura e metodologia) e; competências e responsabilidades.

Nos termos do art. 19 da IN conjunta, o principal responsável por estabelecer as estratégias e a estrutura de gerenciamento de riscos é o dirigente máximo de cada organização, entretanto vale destacar que gestores dos processos organizacionais e de programas de governo devem ter responsabilização nos respectivos âmbitos de atuação, bem como aos demais servidores e funcionários lhes compete a responsabilidade pela operacionalização, identificação e comunicação de deficiências aos ocupantes de funções hierarquicamente superiores (CGU, 2017).

Nesse contexto, em consonância com a IN, Miranda (2017, p. 77) dispõe que é imprescindível o estabelecimento dos níveis adequados de exposição ao risco, assim como os procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, com a estrita observância da relação custo-benefício e na busca de agregar valor à instituição. A partir do mapeamento dos riscos,

é possível dar um importante suporte para as tomadas de decisões e ao direcionamento do planejamento estratégico, considerando que a GR deve contribuir para o aprimoramento dos processos organizacionais, da maneira contínua.

Sendo assim, independentemente do nível que esteja o responsável pela tomada de alguma decisão estratégica, ele necessita ter acesso tempestivo às informações relativas ao risco ao qual a organização está exposta, principalmente para os casos de delegação de atribuições que visem mitigá-lo ou reduzi-lo a níveis aceitáveis, a fim de aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos, a partir do tratamento adequado ao risco, neutralizando o seu impacto negativo (MIRANDA, 2017).

No cenário internacional, imperativo se faz destacar a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development – *OECD*), que segundo o Itamaraty (2019) “constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental”.

Os países que compõem a OCDE reconhecem a relevância crítica e a necessidade de políticas efetivas relativas às questões de identificar, medir e responder aos riscos, dados que servidores públicos frequentemente deparam-se com inúmeros deles nas suas atuações no âmbito do domínio das políticas públicas, seja na esfera econômica, financeira, saúde, segurança e ambiente.

Sendo assim, as autoridades e demais gestores públicos enfrentam decisões mediante cenários de incertezas significativas e inevitáveis, os quais necessitam avaliar, tratar e gerenciar os riscos num esforço coletivo e integrado a fim de desenvolver respostas adequadas, em face do contexto crescente, complexo e interdependente, precisando agir com transparência a fim de que o público esteja informado da natureza dos riscos e das compensações dentre as específicas políticas públicas escolhidas (OECD, 2010).

A OECD (2010) reconhece taxativamente que o governo não consegue regular para remover todos e quaisquer riscos, que a ação regulatória, ao ser tomada, precisa ser proporcionada, orientada e baseada numa avaliação da natureza e magnitude dos riscos, considerando a probabilidade que a normatização obtenha sucesso na consecução dos seus objetivos. Os bons arranjos de governança são extremamente fundamentais para promover o sucesso na implementação de uma regulamentação, de modo que aborde substancialmente as

causas de possíveis falhas, sendo que as ferramentas da avaliação de risco e sua gestão têm um lugar de destaque nesses arranjos, particularmente para orientar os governos na direção das melhores escolhas nesse âmbito.

Com a premissa de garantir um nível elevado de confiança do público sobre como os governos lidam com seus riscos complexos e as questões mais sensíveis, mister se faz ir além de exercícios analíticos e promoverem exercícios deliberativos que envolvam a participação dos *stakeholders* e da população. Se a ausência ou limitação de conhecimentos científicos e/ou técnicos podem ser considerados os grandes problemas para a implementação da gestão de riscos, temos de convergir que necessário se faz ampliar a ótica para o sentido de que as inovações implementadas para beneficiar uns podem causar limitações a outros, motivo pelo qual a ética deve estar inserida em todo o processo (OECD, 2010).

A gestão pública brasileira tem recebido a contribuição da OCDE acerca da temática da governança e gestão de riscos, a qual publicou em 2011 um importante estudo intitulado “Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal”, que reconhece importantes progressos e indica relevantes caminhos para que o Governo Brasileiro aprimore suas ações reformadoras visando promover a integridade e promover o combate a corrupção.

Trata-se de uma iniciativa com destaque global, formando parte do Plano de Ação Anticorrupção do G-20, sendo a primeira avaliação desse tipo em sede de um Estado desse seleto grupo de nações, colocando o Brasil numa posição de protagonista internacional sobre os processos de tomada de decisões complexas, através da sua iniciativa de ser avaliado por seus pares, numa questão sistêmica de elevado porte.

Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal analisa a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade na Administração Pública Federal brasileira. A avaliação foi realizada com base em quatro conjuntos de princípios desenvolvidos pela OCDE: Princípios para a Gestão da Ética no Serviço Público (Principles for Managing Ethics in the Public Service); Diretrizes sobre a Gestão de Conflitos de Interesses no Serviço Público (Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service); **Princípios para o Fortalecimento dos Contratos e das Licitações Públicas (Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement)**; e, Princípios de Transparência e Integridade nos Processos de Intermediação de Interesses (Principles for Transparency and Integrity in Lobbying). (OCDE, 2011)

Através da avaliação, a OCDE (2011) proporcionou o acesso a ressalvas importantes sobre as licitações públicas no Brasil, citando por exemplo que apesar de se considerar que aferir a eficiência das licitações e das medidas recursais sejam demoradas, assim como a ocorrência de eventuais abusos por parte de fornecedores, o avanço na coleta e processamento

de dados precisos para otimizar a compreensão do cerne do problema foi ínfimo, dificultando o melhor direcionamento para a promoção da capacitação dos atores que laboram nas compras públicas, bem como para as adequações ou criações das normas regulamentares sobre licitação.

Outro ponto sensível esclarecido pela OCDE (2011), foi no tocante à necessidade de introduzir a transparência nas fases anteriores à publicação de editais e a convocação dos interessados para a participação da fase externa dos procedimentos licitatórios, sugerindo a “preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão”, argumentando que otimizaria o poder de compra das organizações federais, ao passo que possibilitaria o monitoramento e controle acerca dos respectivos processos.

Em suma, o 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, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007). O instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos.

Especificamente no tocante ao caso das licitações na modalidade pregão, ou seja, aqueles processos administrativos para aquisições de bens e serviços comuns realizados pelo Poder Executivo do Estado da Paraíba, vislumbramos necessário realizar uma pesquisa para auferir os impactos dos resultados destes procedimentos, assim como compreender sobre os pontos relevantes positivamente e aqueles mais sensíveis, sob a perspectiva do alcance dos objetivos esperados pelas compras públicas desta esfera governamental, pela ótica da metodologia da gestão de riscos.

2.3.1 A aplicação da gestão de riscos

A aplicação da gestão de riscos é constituída de etapas continuamente aplicadas dentro da agência pública. Todas as etapas têm como único propósito, contribuir para o atingimento dos objetivos propostos, auxiliar a tomada de decisão e fornecer segurança a sustentabilidade da gestão de riscos. Para explicar esse processo será utilizado como base teórica o padrão ABNT NBR ISO 31000:2018, subseção seis, cujas etapas serão descritas abaixo.

2.3.1.1 Comunicação e Consulta

O propósito dessa etapa é auxiliar as partes interessadas na compreensão do risco, assim como, esclarecer quais decisões são tomadas e as razões pelas quais são tomadas. A

comunicação é essencial para que os envolvidos no processo de gestão de riscos possam desenvolver entre si seus pontos de vista acerca de cada etapa do processo e assim ao definir e avaliar os riscos possam fornecer informações suficientes para facilitar a tomada de decisão e construir um senso de inclusão e propriedade entre os afetados pelos riscos.

A alta administração deve conhecer os riscos mais significativos da agência, assim como as unidades interessadas devem estar conscientes de seus riscos e dispor de indicadores que monitorem o desempenho do controle interno. Para o público externo, a agência pública deve comunicar a sua política de gestão de riscos e os resultados obtidos com ela, especificando os métodos de controle, identificação e avaliação de riscos e o sistema de monitoramento e avaliação adotado (FERMA, 2003, p.9-10).

2.3.1.2 Escopo, Contexto e Critérios

O objetivo de estabelecer o escopo, contexto e os critérios é permitir que o processo de avaliação dos riscos seja eficaz. Como o processo da gestão de riscos deve ser aplicado a diferentes níveis, é importante que o escopo seja alinhado aos objetivos organizacionais.

Segundo a ISO 3100:2009 ao planejar a abordagem, as considerações incluem: i) objetivos e decisões que precisam ser tomadas; ii) resultados esperados das etapas a serem realizadas no processo; iii) tempo, localização, inclusões e exclusões específicas; iv) ferramentas e técnicas apropriadas para o processo de avaliação de riscos; v) requisitos requeridos, responsabilidades e registros a serem mantidos; vi) relacionamentos com outros projetos, processos e atividades (ABNT, 2018, p.10-11).

2.3.1.3 Contexto externo e interno

Tanto o contexto externo, quanto o interno, tratam-se do ambiente no qual a agência procura definir e alcançar suas metas. Compreender o contexto antes de aplicar a gestão de riscos é importante, pois, a gestão deve ocorrer adequada ao contexto das atividades desempenhadas na agência, uma vez que os fatores externos as atividades podem ser fonte de risco.

2.3.1.4 Definindo critérios de risco

A agência deve especificar a quantidade e o tipo de risco que podem ou não assumir relação aos objetivos, ou seja, deve especificar o apetite de risco. A especificação desses fatores deverá vir acompanhada dos critérios que serão definidos para avaliar o risco e apoiar

os processos de tomada de decisão. Esses critérios vão refletir os valores, objetivos e recursos da agência e devem ser consistentes com as próprias políticas de gestão de riscos.

Os critérios são dinâmicos e convém que sejam continuamente analisados e alterados se constatada necessidade. Para estabelecer os critérios, então, deve-se considerar: i) a natureza e o tipo de incertezas que podem afetar os resultados e objetivos; ii) como as consequências e as probabilidades serão definidas e medidas; iii) fatores relacionados ao tempo; iv) consistência no uso de medidas; v) como o nível de risco será determinado v) como as combinações e sequências de múltiplos riscos serão levadas em consideração; vi) a capacidade da organização (ABNT, 2018, p.11-12).

2.3.1.5 Identificação de riscos

A identificação de riscos é uma etapa essencial, pois é necessária para que o risco possa ser tratado de forma adequada. O propósito da identificação de riscos é encontrar, reconhecer e descrever os riscos (ABNT, 2018, p.12).

Segundo a metodologia do Tribunal de Contas da União, a documentação dessa etapa geralmente inclui: (a) o escopo do processo, projeto ou atividade coberto pela identificação; (b) os participantes do processo de identificação dos riscos; (c) a abordagem ou o método utilizado para identificação dos riscos e as fontes de informação consultadas; e (d) descrição de cada risco, pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências (TCU, 2018, p. 25).

É ideal que a agência identifique os riscos, independentemente de suas fontes estarem ou não sob seu controle, a identificação pode resultar diversas consequências, o que deve ser levado em conta na estruturação da gestão de riscos.

2.3.1.6 Análise de riscos

A análise de riscos é o processo de compreender a natureza e determinar o nível de risco, de modo a subsidiar a avaliação e o tratamento de riscos. A análise pode ser realizada variando seu grau de complexibilidade de acordo com seu propósito. As técnicas utilizadas para análise podem ser qualitativas, quantitativas ou uma combinação de ambas (ABNT, 2018, p. 13).

A técnica qualitativa vai definir o impacto e o nível de risco por qualificadores tais quais, “alto”, “médio”, “baixo” enquanto a quantitativa estima valores e probabilidades a partir do nível de risco.

A análise de riscos deverá considerar fatores diversos, tais como: i) a probabilidade de eventos e consequências; ii) a natureza e magnitude das consequências; iii) complexidade e conectividade; iv) fatores temporais; v) a eficácia dos controles existentes; vi) sensibilidade e níveis de confiança (ABNT, 2018, p. 13).

Figura 8 – Matriz de riscos



Fonte: TCU (2018, p.26)

A matriz apresenta a probabilidade dos riscos e os define como: i) muito baixa, quando a probabilidade é improvável; ii) baixa, quando a probabilidade é rara; iii) média, quando a probabilidade é possível; iv) alta, quando a probabilidade é esperada; v) muito alta, quando a probabilidade é quase certa TCU (2018, p.27).

Figura 9 – Escala de probabilidade

PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES	PESO
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Fonte: TCU (2018, p.27)

A metodologia ainda apresenta o nível de risco inerente, que consiste no nível do risco antes do tratamento, que a agência o utiliza para reduzir a probabilidade do evento. O risco residual é o nível de risco que permanece depois do tratamento.

Figura 10 – Escala de Consequência

IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito alto	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: TCU (2018, p.27)

Segundo os autores Barreto e Vieira (ENAP, 2019, p. 107), a multiplicação entre os valores de probabilidade e impacto define o nível do risco inerente.

Figura 11 – Escala de classificação de risco.

RB (Risco Baixo)	RM (Risco Médio)	RA (Risco Alto)	RE (Risco Extremo)
0 - 9,99	10 - 39,99	40 - 79,99	80 - 100

Fonte: TCU (2018, p.28)

Para finalizar a análise de riscos, convém analisar as ações de tratamento que a agência adotou, chegando assim ao risco residual. Uma forma de avaliar as ações é determinar um nível de confiança.

Figura 12 – Exemplo de escala para avaliação de controles.

NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	AVALIAÇÃO DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONTROLES (ATRIBUTOS DO CONTROLE)	RISCO DE CONTROLE (RC)
Inexistente NC = 0% (0,0)	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	Muito Alto 1,0
Fraco NC = 20% (0,2)	Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	Alto 0,8
Mediano NC = 40% (0,4)	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	Médio 0,6
Satisfatório NC = 60% (0,6)	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	Baixo 0,4
Forte NC = 80% (0,8)	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	Muito Baixo 0,2

Fonte: TCU (2018, p. 30)

Uma vez que o nível de confiança é definido, pode-se determinar o risco de controle, que é a possibilidade que os controles adotados pela agência têm de não serem eficazes. O risco de controle vai ser definido como complementar ao nível de confiança TCU (2018, p. 31), senão vejamos o quadro seguinte:

Quadro 8 - Cálculo de risco.

<p>“Risco de controle = 1- Nível de confiança” Uma vez que o risco de controle é definido pode-se estimar o nível de risco residual TCU (2018, p. 31): “Nível de risco residual = Nível de risco inerente x Risco de controle”</p>
--

Fonte: Adaptado (TCU 2018, p.31)

Figura 13 – Exemplo de registro de riscos parcial com níveis de risco residual calculados.

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE		IMPACTO		NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 - Descrição do risco 1	Alta	8	Muito Alto	10	80 RE (Extremo)
Risco 2 - Descrição do risco 2	Média	5	Alto	8	40 RA (Alto)
Risco 3 - Descrição do risco 3	Baixa	2	Médio	5	10 RM (Médio)
Risco n - Descrição do risco n	Muito Baixa	1	Médio	5	5 RB (Baixo)

Fonte: TCU (2018, p. 31)

Posteriormente às análises, um ponto essencial é a sua documentação. Essa etapa inclui: i) abordagem do método utilizado; ii) os participantes do processo; iii) as especificações utilizadas; iv) a probabilidade de ocorrência de cada evento; v) descrição das ações de tratamento e sua eficiência; vi) e os níveis de risco inerente e residual (TCU, 2018, p. 31-32).

2.3.1.7 Avaliação de riscos

É a partir da avaliação de riscos que será determinado a priorização dos riscos. O resultado das análises feitas previamente e os critérios de riscos estabelecidos serão comparados para determinar onde é necessária uma ação adicional. A avaliação dos riscos pode levar a uma decisão de: i) não fazer nada; ii) considerar as opções de tratamento de riscos; iii) realizar análises adicionais para melhor compreender o risco; iv) manter os controles existentes; v) reconsiderar os objetivos. (ABNT, 2018, p. 13-14).

Figura 14 – Diretrizes para priorização e tratamento de riscos.

NÍVEL DE RISCO	CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RISCOS
RE	Nível de risco muito além do apetite a risco . Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado à governança e alta administração e ter uma resposta imediata. Postergação de medidas só com autorização do dirigente máximo.
RA	Nível de risco além do apetite a risco . Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado a alta administração e ter uma ação tomada em período determinado. Postergação de medidas só com autorização do dirigente de área.
RM	Nível de risco dentro do apetite a risco . Geralmente nenhuma medida especial é necessária, porém requer atividades de monitoramento específicas e atenção da gerência na manutenção de respostas e controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.
RB	Nível de risco dentro do apetite a risco , mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas assumindo-se mais riscos, avaliando a relação custos x benefícios, como diminuir o nível de controles.

Fonte: TCU (2018, p.32)

As decisões devem levar em consideração o contexto mais amplo e as consequências reais que são observadas na estrutura da agência. Considerando que a gestão de riscos é uma atividade contínua que deve ser aplicada simultaneamente a toda estrutura, todas as etapas do processo assim que concluídas devem ser comunicadas a todos os níveis.

2.3.1.8 Tratamento de riscos

O tratamento de riscos tem como propósito selecionar e propor opções de implementação na abordagem dos riscos, essa etapa implicará na imposição de novos controles ou na alteração dos controles já existentes.

O tratamento de riscos envolve um processo iterativo de: i) formular e selecionar opções para tratamento do risco; ii) planejar e implementar o tratamento do risco; iii) avaliar a eficácia deste tratamento; iv) decidir se o risco remanescente é aceitável; v) se não for aceitável, realizar tratamento adicional (ABNT, 2018, p. 14).

Selecionar a opção de tratamento de risco mais apropriada envolve levar em consideração os benefícios derivados desse tratamento em face aos custos, esforço ou possíveis desvantagens. As opções não são padronizadas e tendem a se adaptar para atender o contexto.

O propósito dos planos de tratamento de riscos é especificar como serão implementados os arranjos da gestão de riscos e o progresso em relação ao monitoramento das ações. O plano deverá expor claramente a ordem em que o tratamento será implementado e demais informações como: i) a justificativa para seleção das opções; ii) as ações propostas; iii) aqueles que são responsabilizáveis por aprovar e implementar o plano; iv) os recursos requeridos; v) as medidas de desempenho; vi) as restrições; vii) os relatórios; viii) prazos. (ABNT, 2018, p. 15-16).

2.3.1.9 Monitorando e análise crítica

Essa fase visa assegurar a qualidade e a eficácia da gestão de riscos, como todas as atividades, essa também é uma atividade contínua. O monitoramento inclui: i) análise crítica; ii) coleta de informações; iii) registro de resultados; iv) fornecimento de retorno. (ABNT, 2018, p. 16). As atividades de monitoramento podem ser feitas de duas formas, avaliações contínuas ou avaliações independentes (COSO, 2007, p.83).

Visando segregar as funções de monitoramento, as responsabilidades devem estar claramente definidas no processo de implementação da gestão de riscos. A avaliação contínua deve ser exercida por ocupantes de cargo de gerência, uma vez que estes devem ter a propriedade dos riscos existentes e sua supervisão. Já a análise crítica é realizada, também pelos que gerenciam, mas por cargos de supervisão geral, que adotam o método de riscos e controles (Control and Risk Self Assessment - CRSA). As auditorias são realizadas pelas

funções que fornecem avaliações independentes, por meio de auditorias internas e externas, focando na gestão dos riscos (TCU, 2018, p.35).

2.3.1.10 Registro e relato

Após todas as fases do processo de gestão de riscos, convém que seus resultados sejam documentados, visando: i) comunicar atividades e resultados em toda a organização; ii) fornecer informações para a tomada de decisão; iii) melhorar as atividades de gestão de riscos; iv) auxiliar a interação com as partes. (ABNT, 2018, p. 16).

O relato é essencial não só para a gestão de riscos, mas para a manutenção da governança dentro das agências, pois todas as decisões e intervenções durante o processo devem ser documentadas. É importante que toda estrutura auxilie a alta direção e a supervisão a cumprirem suas responsabilidades.

2.3.2 Tipologia de riscos

Diversos são os estudos acerca da tipologia dos riscos, de acordo com Jüttner, Peck e Christopher (2003), os riscos no que tange ao processo da GR, se classificam de acordo com sua origem, que podem ser: i) ambiental; ii) originados da rede; e iii) originados na própria agência. Já de acordo com Tang e Tomlin (2008) os riscos são organizados através dos processos, da demanda, da propriedade intelectual e dos comportamentos que assumem aspectos políticos e sociais.

Para Dani e Deep (2010), existem dois tipos de riscos nas redes de suprimento, os riscos originados da coordenação entre a oferta e a demanda e os riscos decorrentes de interrupções em atividades normais. Em âmbito privado, Pfohl, Kohler e Thomas (2010) desenvolveram uma classificação onde existem riscos internos a empresa, externos, dentro e fora das redes de suprimento.

Realizando uma adaptação da classificação de Pfohl, Kohler e Thomas (2010), para o âmbito público, mais especificamente para a área de compras governamentais, temos que, os riscos internos a empresa correspondem aos riscos governamentais, que são gerados por causas internas, os riscos externos a empresa e dentro das redes de suprimento correspondem aos riscos de mercado, gerados pelos fornecedores, e os riscos fora da rede de suprimentos correspondem aos riscos do ambiente, gerados por alterações de cunho normativo.

Da instrução normativa conjunta do MP/CGU N° 01/2016, os órgãos e entidades, no processo de aplicação da gestão de riscos, ao efetuarem o mapeamento dos riscos deverão considerar as seguintes tipologias de riscos:

Quadro 9 – Tipos de riscos

Tipo de risco	Descrição
Riscos operacionais	São eventos que podem comprometer as atividades do órgão.
Riscos de imagem/reputação	São eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à capacidade do órgão.
Riscos legais	São eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão.
Riscos financeiro-orçamentários	São eventos que podem comprometer a capacidade do órgão de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária.

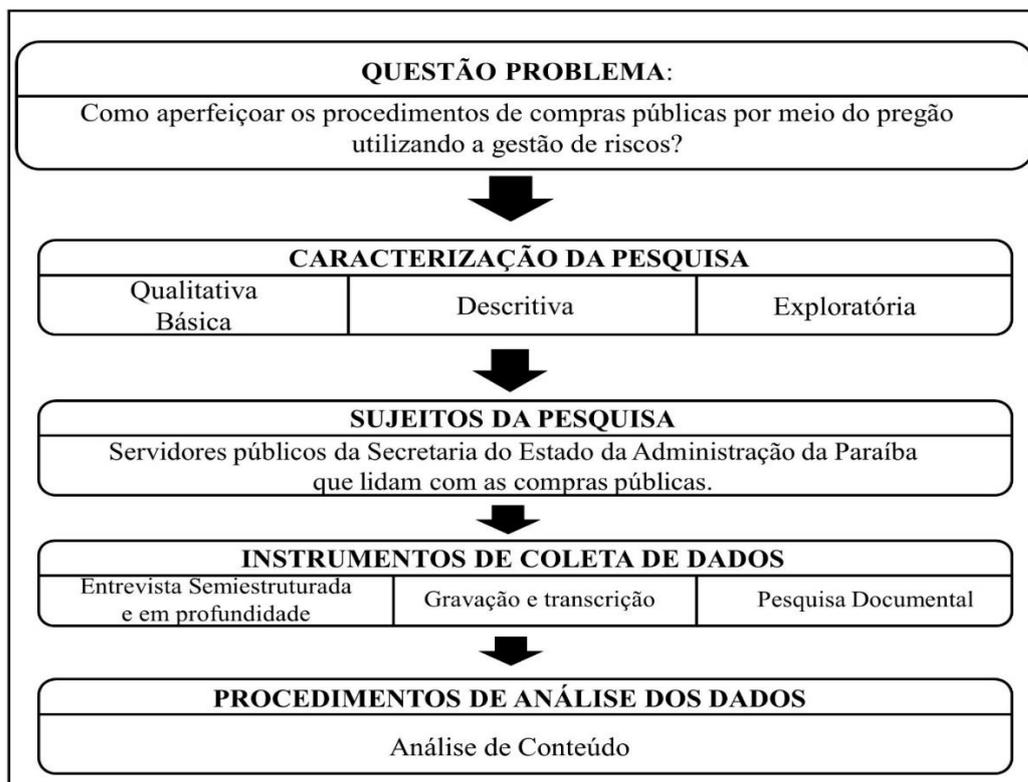
Fonte: Adaptado (TCU 2016; p.145).

Desta forma, concluímos esse capítulo no qual apresentamos o referencial teórico que embasa o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase na temática da gestão de riscos, que compõe as estruturas de governança das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, cuja finalidade principal é promover um gerenciamento das incertezas e dos eventos que possam afetar o alcance dos objetivos das agências. A seguir, trataremos sobre os procedimentos metodológicos pertinentes a realização da pesquisa e que foram utilizados para colhermos os dados e chegarmos aos resultados postos no presente trabalho.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresentamos as informações sobre os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a concretização da pesquisa, com o intuito de alcançarmos os objetivos do estudo. A figura 15 expõe o delineamento das fases do estudo e suas derivações, na qual exploramos desde a questão norteadora deste trabalho, passando pela caracterização da pesquisa, os sujeitos da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e, por fim, a metodologia adotada para análise e tratamento dos dados obtidos.

Figura 15 – Procedimentos metodológicos



Fonte: Elaboração própria (2019)

3.1 Caracterizações da pesquisa

Com o intuito de responder à pergunta de pesquisa e aos objetivos elencados na sessão inicial do presente projeto que, em suma, se trata de investigar e compreender sobre a relevância da aplicação da gestão de riscos para o alcance dos objetivos das compras públicas procedimentalizadas pela Central de Compras do Governo do Estado da Paraíba foi considerado como o mais apropriado para realizar o tipo de análise que pretendemos fazer, adotar o método da **pesquisa qualitativa**, de caráter descritivo e exploratório.

De acordo com Merriam (2009), pesquisa qualitativa é uma expressão “guarda-chuva” que envolve diversas estratégias de investigação e/ou procedimentos, a autora propõe que existe seis tipos de pesquisa qualitativa, sendo: estudo qualitativo básico, fenomenologia, *grounded theory*, etnografia, análise de narrativas e estudos qualitativos críticos. Esta pesquisa, portanto, se configura como **estudo qualitativo básico**, que de acordo com Merriam (2009), tem como características: obter o entendimento do conteúdo pesquisado, o uso de amostra intencional; a coleta de dados pode ser realizada via entrevistas, observações e

documentos; a análise dos dados é indutiva e comparativa; e os resultados são descritos também de forma indutiva e rica em categorias.

Podemos observar que nesse tipo de estudo, o pesquisador deve estar interessado em i) como as pessoas interpretam suas experiências; ii) como elas constroem seus mundos; iii) que significado elas atribuem as suas experiências. O objetivo do estudo qualitativo básico é entender como as pessoas entendem suas vidas e suas experiências (MERRIAM 2016). A abordagem qualitativa representa “particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas de vida” (FLICK, 2009, p. 20).

Neste sentido, Denzin e Lincolns (2006) referenciam que “a pesquisa qualitativa, como um conjunto de atividades interpretativas, não privilegia nenhuma prática metodológica em relação a outra e tampouco possui um conjunto distinto de métodos ou práticas que seja inteiramente seu”. Em que pese à abordagem qualitativa não ser inteiramente capaz de oferecer explicações estatísticas, ela pode esclarecer mais ricamente o “como” e o “porque” de processos e resultados, sendo apropriado utilizá-la para estudos sobre Sistemas Tecnológicos e de inovação, pelas pesquisas nesse campo terem o foco em conhecimentos tanto técnicos, quanto organizacionais (MYERS, 1997).

Continuamente, pode-se classificar o estudo qualitativo em relação aos meios e aos fins (VERGARA, 2006). Quanto aos fins, o estudo se caracteriza como **exploratório**, devido ao objetivo da pesquisa estar relacionado à compreensão da dinâmica de compras públicas realizadas pela Central de Compras e suas nuances de gestão, especificamente no que tange a gestão de riscos nos pregões. Quanto aos meios, a pesquisa pode ser considerada tanto **bibliográfica**, por se utilizar de materiais publicamente disponíveis como legislações, sites institucionais, jornais e periódicos; como também pode ser considerada uma **pesquisa de campo**, devido à utilização de entrevistas em dois grupos focais, que foram procedidas junto a atores que se relacionam diretamente com os respectivos procedimentos, como pregoeiros, diretores executivos da central de compras e assessoria jurídica do gabinete da Secretaria de Estado da Administração.

É relevante destacar que diversos aspectos podem surgir durante um estudo qualitativo, como o fato de questões de pesquisa poderem ser refinadas ou alteradas, na medida em que o pesquisador se envolve com os participantes, descobrindo o que ser perguntado, o que permite uma interpretação abrangente conforme o que se aprende, a partir do padrão geral e os códigos de entendimento que vão surgindo nas entrevistas.

Isso se dar pela percepção de maneira holística quando o pesquisador vai filtrando os dados pela sua lente pessoal. Sendo assim, Creswell (2007) explana que “os estudos de pesquisa qualitativa aparecem como visões amplas em vez de microanálises (...). O pesquisador usa um raciocínio complexo, multifacetado, interativo e simultâneo”.

3.2 Sujeitos da pesquisa

Com o intuito de atender ao objetivo de compreender o processo de compras públicas realizadas pelo Governo do Estado da Paraíba, no tocante aos seus objetivos e a aplicação de ferramentas da gestão de riscos, foi escolhida a Secretaria de Estado da Administração da Paraíba – SEAD/PB como o ambiente que será o núcleo do desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista que as licitações para aquisição de bens e serviços comuns são centralizadas, ou seja, executadas nessa secretaria, através da Central de Compras, para praticamente todos os demais órgãos do poder executivo estadual.

Conforme Merriam (2009), para os estudos qualitativos é importante à compreensão das experiências vivenciadas pelos atores que serão entrevistados. Diante disso, compreendemos a importância que os entrevistados sejam selecionados com base em serem – ou terem sido – exemplos da realidade investigada para que exista profundidade nos relatos analisados.

Isto posto, estabelecemos dois critérios para a seleção dos sujeitos da pesquisa, quais sejam: i) ter experiência em compras públicas e; ii) compor ou ter composto os quadros ligados às compras públicas da SEAD/PB, ter poder de decisão e contato com os órgãos de controle (Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Ministério Público, Tribunal de Justiça da Paraíba etc). Vale ressaltar que os sujeitos escolhidos englobam a alta e a média gestão, compondo funções de diretoria executiva da central de compras, de assessoria jurídica especializada em defesas de processos licitatórios e de pregoeiro, os quais operacionalizam as licitações por pregão (coordenadores de equipes de pregão).

A quantidade de entrevistados foi estabelecida a partir de diálogos construtivos entre o pesquisador e a orientadora, o coorientador, professores que compõem a banca e os quadros do PGPCI, alguns servidores da SEAD, além de ter utilizado da própria experiência desse mestrando na área de compras públicas.

Esse pesquisador procedeu com as entrevistas junto aos indivíduos por meio de procedimento não probabilístico para abordagens qualitativas e empregou o método *snowball*, considerando também a saturação de dados (BALDIN; MUNHOZ, 2011). Evidenciamos

também procedimentos éticos para a preservação do sigilo da identidade pessoal dos profissionais que foram entrevistados.

Conforme já relatado, foram aplicados dois grupos focais, divididos por perfil da função, visando minimizar possível inibição de informações dada a relação de subordinação, sendo eles formados pelos seguintes atores: **a) grupo focal 1**, aplicado junto aos atuais pregoeiros da Central de Compras; **b) grupo focal 2**, aplicado junto aos dois últimos atores que estiveram à frente da gestão da Central de Compras, exercendo o cargo de diretoria executiva e com um ator representante da assessoria jurídica do gabinete, especializada na defesa de processos licitatórios para o tribunal de contas e órgãos judiciais.

a) O grupo focal 1, o qual identificaremos durante essa dissertação como “**GF1**”, sendo esse código único e utilizado para preservar a identidade dos atores envolvidos, repetindo-se o mesmo código nas transcrições dos relatos desse grupo para todos os participantes, ele foi realizado na data de 01/11/2019, às 16 horas, numa sala de reuniões da organização, o qual teve a duração de 57min37s.

Participaram da entrevista cinco dos atuais seis pregoeiros que compõem os quadros da Central de Compras do Estado da Paraíba. A média de tempo de experiência desses atores com pregão é de oito anos e meio, sendo um período bastante considerável. Ainda relativo ao perfil desses participantes, a suas formações são na área de Direito, Administração, Administração de Empresas, Ciências da Computação e Relações Públicas, sendo que ambos têm pós-graduação na área de Gestão Pública, um na área de Direito Administrativo e Gestão Pública, um é pós-graduando na área específica de Licitações e Contratos e um na área de Estratégia Empresarial. Apenas um dos participantes é do gênero masculino.

b) O grupo focal 2, o qual identificaremos durante essa dissertação como “**GF2**” sendo esse código único e utilizado para preservar a identidade dos atores envolvidos, repetindo-se o mesmo código nas transcrições dos relatos desse grupo para todos os participantes, ele foi realizado na data de 14/11/2019, às 11 horas, numa sala de reuniões da organização, o qual teve a duração de 47min20s.

Participaram da entrevista a diretora executiva da central de compras atual, que já exerceu funções de pregoeira e de gerente executiva de licitação, a diretora executiva da central de compras anterior e a assessora jurídica do gabinete da Secretaria de Estado da Administração para assuntos de licitações e contratos. A média de tempo de experiência das participantes com compras públicas é de treze anos e meio, perfazendo um período relevante de atuação no âmbito de licitações. Outras informações importantes sobre o perfil das

participantes é que ambas têm formação no curso de Direito, sendo que uma tem ainda formação no curso de Ciências Contábeis e outra tem também graduação em Pedagogia. Uma tem pós-graduação em Direito Administrativo e Gestão Pública e ambas são pós-graduandas em Licitações e Contratos. Ambas as participantes são do gênero feminino.

A identificação pessoal dos atores que participaram dos grupos focais é de conhecimento exclusivo do pesquisador e dos seus orientadores, não existindo a possibilidade de exposição aos leitores do trabalho em qualquer circunstância.

3.3 Instrumentos de coleta de dados

Pope e Mays (2009) observaram que a pesquisa de cunho qualitativo visa estudar as pessoas em seu âmbito natural e não artificial ou experimental, buscando a compreensão subjetiva das pessoas e respeitando as suas rotinas diárias, envolvendo a aplicação de métodos lógicos, planejados e rigorosos, além de rígidos processos de análises de dados.

Como técnica de pesquisa e coleta dos dados foi utilizado o grupo focal de aplicação. Essa técnica pode ser caracterizada como um recurso para compreender o processo de construção das percepções e representações sociais. Os grupos focais podem servir a diversos propósitos, segundo Fern (2001) há duas orientações que abrangem a utilização dessa técnica, a primeira visa à confirmação de uma hipótese e a segunda visa à procura de contextos particulares. Essas orientações podem estar combinadas em modalidades tais quais: i) os grupos exploratórios; ii) os grupos clínicos e os grupos autorreferentes (GONDIM 2003).

A modalidade de grupo focal a ser utilizada nessa pesquisa será o **grupo exploratório**, uma vez que este é centrado na produção de conteúdo que podem ser utilizados para produção de novas ideias, identificação de necessidades e expectativas. Os grupos focais também podem ser utilizados para gerar conhecimento necessário para implantação de um projeto ou desenvolvimento de futuros programas, como na pesquisa referente onde o produto a ser desenvolvido é a análise da contribuição da gestão de riscos para a otimização dos procedimentos de compras públicas através da modalidade pregão.

Em relação ao número de participantes de grupos focais, Gondim (2003) salienta que o processo comum é realizado junto ao total de 4 a 10 pessoas, em que pese não haver limitação expressa dessa quantidade de sujeitos colaboradores da pesquisa, a depender da necessidade.

Diante disso, com o intuito de atingir os objetivos da pesquisa, adotamos aplicar através do grupo focal, a entrevista semiestruturada em profundidade e análise documental como

ferramenta de coleta de dados, estes se justificam para fomentar qualitativamente os resultados, considerando que se trata de uma pesquisa com perspectiva interpretativa, objetivando uma triangulação de dados que permita maiores conhecimentos, além do melhor suporte para as análises (FLICK, 2009).

Segundo Flick (2009), a entrevista é um dos métodos predominantes em pesquisas qualitativas, ocorrendo por meio de uma reunião com participante após um contato prévio solicitando a sua contribuição à pesquisa. As entrevistas foram realizadas por meio de um roteiro com perguntas semiestruturadas, tendo uma estrutura flexível de questões abertas que definirão a área que desejamos explorar, no qual o entrevistador ou entrevistado podem prosseguir com ideias ou respostas com maior detalhamento (POPE; MAYS, 2009).

Ainda de acordo com os autores anteriormente citados, questionamentos adicionais podem ser inseridos com base nas respostas dadas pelos entrevistados para esclarecerem ou detalharem melhor o entendimento, caracterizando-se desta forma, também como entrevista em profundidade (POPE; MAYS, 2009). Complementando, os autores ainda afirmam que essa ferramenta possibilita ao pesquisador coletar mais informações sólidas e específicas, bem como oferece a possibilidade de reformular os questionamentos para um melhor entendimento por parte do entrevistado.

3.4 Procedimentos de análise dos dados

Os dados obtidos nas entrevistas foram transcritos e analisados por meio do método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2006). Para a autora, esse procedimento caracteriza-se como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, tendo como intuito, obter através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos das mensagens (BARDIN, 1995, p.42).

Bardin (2006) apresenta as principais fases da análise de conteúdo: a) a pré-análise, b) a exploração do material e c) a etapa de tratamento dos resultados, conforme apresentado na figura 16. O seguimento das etapas é importante para que seja possível categorizar as informações e mencionar os conteúdos que emanarem das falas dos entrevistados.

Podemos observar na figura que na “pré-análise” ocorre à organização do material a ser analisado, com o objetivo de torná-lo operacional e de sistematizar as ideias iniciais, essa fase divide-se em quatro etapas, sendo elas: (a) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta dos dados, momento em que se começa a conhecer o

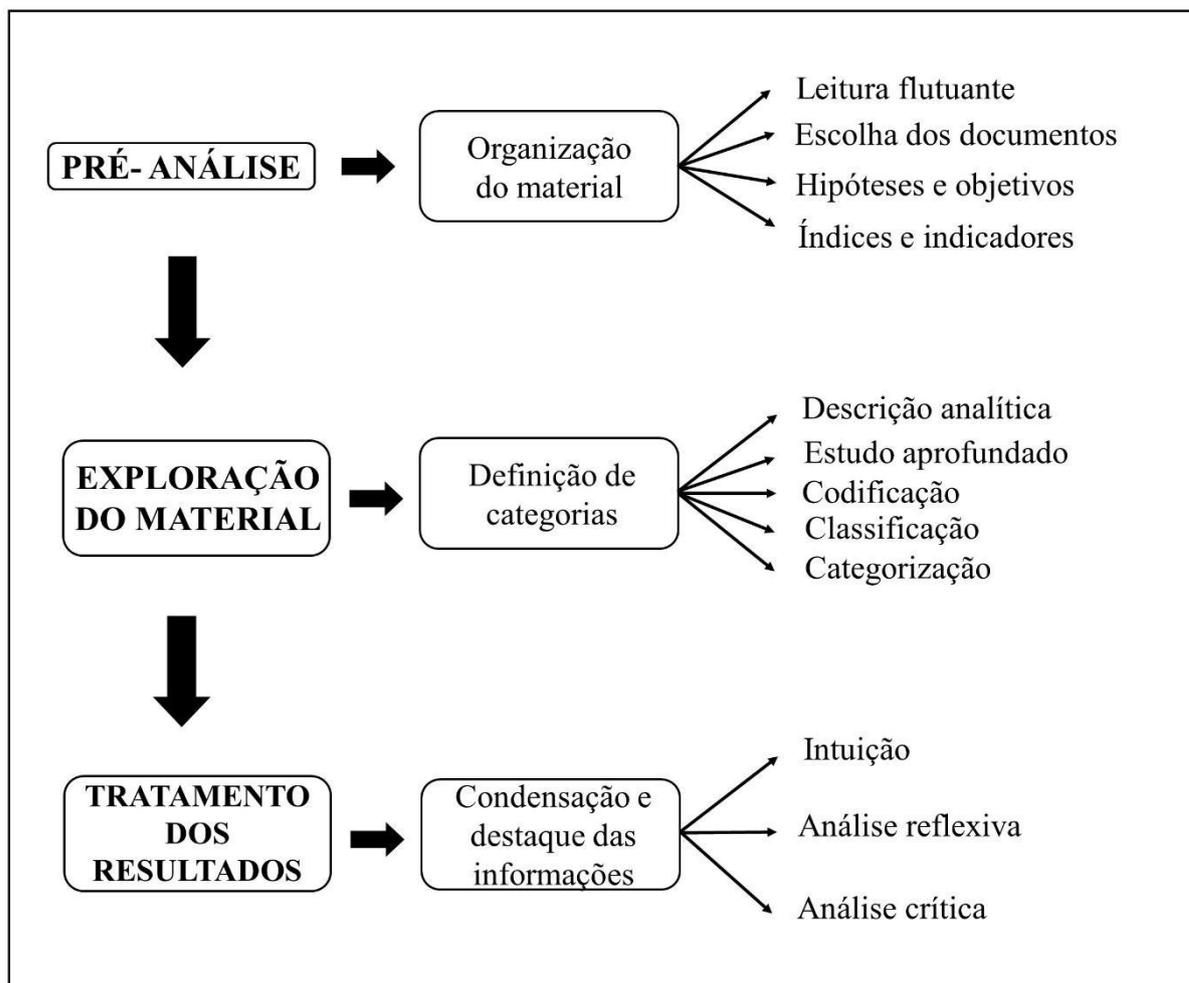
texto; (b) escolha dos documentos, que consiste em demarcar o que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referência aos índices e elaboração de indicadores, que envolvem a determinação de indicadores por meio de recortes e texto nos documentos de análise (BARDIN, 2006; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Os autores supracitados observaram que na fase da “exploração do material” ocorre a definição de categorias (sistemas de codificação) e identificação das unidades de registro (unidades de significação a codificar que correspondem ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando à categorização e/ou à contagem frequencial) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro), é nessa fase que o pesquisador deve realizar as seguintes etapas: (a) descrição analítica; (b) estudo aprofundado; (c) codificação; (d) classificação e (e) categorização, conforme apresentado na figura 7.

Bardin (2006) afirma que na terceira fase “tratamento dos resultados: inferência e interpretação” estão destinadas ao tratamento dos resultados, à condensação e ao destaque das informações para análise, o que culmina com as interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica. A autora complementa trazendo três etapas a serem realizadas, sendo: (a) intuição; (b) análise reflexiva; (c) análise crítica (BARDIN, 2006; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Sendo assim, ficam explanadas as características metodológicas da presente pesquisa, as quais se configuram como as escolhas por parte do autor do trabalho, em conjunto com os professores que o orienta, para que tornasse possível a obtenção das informações, dados e resultados da melhor maneira possível, considerando o contexto da área pesquisada. Em seguida, trataremos sobre os resultados da pesquisa.

Figura 16 – Fases da análise de conteúdo



Fonte: Adaptado de Mozzato e Grzybovski (2011) e Bardin (2006)

4. RESULTADOS

Neste capítulo serão analisados e apresentados os resultados desta pesquisa, a partir das informações obtidas na etapa da coleta de dados a qual abordou os temas correlatos ao presente trabalho, especialmente no que tange aos dois grupos focais aplicados na Central de Compras do Governo do Estado da Paraíba, sendo um deles realizado junto aos últimos gestores desta diretoria executiva que é vinculada à Secretaria de Estado da Administração, com a participação de representante da assessoria técnico-normativa do gabinete, atuante junto às demandas judiciais e do Tribunal de Contas deste Estado, perfazendo um total aproximado de oito anos de gestão e atuação de ambos os participantes, enquanto o segundo foi realizado com cinco, dos atuais seis pregoeiros que exercem a coordenação das equipes de pregão do respectivo órgão, que em média trabalham com licitação há sete anos.

Inicialmente, proporcionamos um detalhamento a respeito do que se trata a modalidade de licitação denominada de pregão, focando, em seguida, no caso desse procedimento tramitado pela Central de Compras, destrinchando o impacto desse tipo de certame neste órgão, elencando os regulamentos atrelados ao tema, bem como mapeando o processo.

Em seguida, buscamos apresentar de forma categorizada, a identificação dos principais objetivos esperados pelo pregão a partir da percepção dos atores participantes dos grupos focais, além de relatar quais são os riscos atrelados aos procedimentos licitatórios da modalidade analisada, estabelecendo conexões com base no referencial teórico explanado neste trabalho.

Consonante com o método de análise de conteúdo qualitativo o qual este pesquisador se fundamenta, considerando que o cerne da pesquisa em epígrafe é a interrelacionalidade entre as atividades inerentes aos processos de pregão e o gerenciamento dos riscos que os permeiam, a parte final do presente capítulo visa relatar quais são as atividades de gestão de riscos praticadas pela Central de Compras, bem como identificar, a partir dos dados obtidos, qual o grau de maturidade desta organização quanto a esse tema, levando em conta, outra vez, o referencial teórico.

4.1 O Pregão

O pregão é uma das modalidades de licitação, entretanto não está previsto na Lei Geral de Licitações – Lei nº 8.666/1993, a qual criou as modalidades clássicas denominadas concorrência, tomada de preços, concurso, convite e leilão, sendo que foi criada através da Lei nº 10.520/2002, que trata especificamente desta, instituindo, “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” (Brasil, 2002).

A modalidade pregão pode ser utilizada, independentemente do valor estimado para a licitação, para aquisição de bens e serviços comuns, o que é definido por Brasil (2002) como aqueles que através de especificações habituais de mercado, possam ter seus padrões de desempenho e qualidade explanados de forma objetiva no instrumento convocatório e seus anexos.

É importante ressaltar que a utilização do pregão é discricionária à Administração, de modo que é cabível utilizar as outras modalidades, considerando as regras qualitativas e

quantitativas para a escolha de cada uma delas, entretanto por critérios de conveniência e oportunidade, a opção pelo pregão pode ser vantajosa sob aspectos como economicidade, ampliação da competitividade e celeridade.

Quanto aos critérios da economicidade e ampliação da competitividade, existe a ocorrência deles principalmente devido à existência da fase de lances ou disputa de preços, enquanto nas modalidades clássicas essa disputa não existe, sendo considerados os valores ofertados na proposta inicial. Devido à concorrência entre os licitantes cujas propostas foram consideradas classificadas, eles competem até chegarem ao seu limite mínimo de oferta, fomentando a livre e ampla competitividade, bem como a obtenção da melhor proposta possível para a administração, otimizando a economia do erário público.

No que tange à celeridade, destacamos dois quesitos principais, o primeiro trata-se de que os prazos legais estipulados para lacuna entre a data da publicação do aviso de licitação e a data da abertura do certame em sessão pública, onde ocorre o recebimento dos documentos atinentes ao edital, geralmente são menores, já o segundo remete a uma inovação trazida pelo pregão através da inversão de fases.

Enquanto nas modalidades tradicionais, são analisados e julgados primeiramente os documentos de habilitação de todos os participantes, e depois as propostas comerciais de todos os que foram considerados habilitados, no pregão se analisa primeiro todas as propostas, realiza-se a disputa de preços entre aquelas que foram julgadas classificadas, ou seja, que atenderam às exigências do edital, para então avaliar os documentos de habilitação apenas do licitante melhor classificado, otimizado o tempo e a demanda de trabalho da equipe de licitação.

Existem duas fases que permeiam os procedimentos licitatórios por pregão, são elas a fase preparatória, conforme preconiza a legislação, que é amplamente conhecida como a fase interna, e a fase externa, cujos requisitos mínimos estão estabelecidos na Lei Federal nº 10.520/2002, respectivamente nos artigos 3º e 4º. Cabe mencionar que outros regulamentos federais e locais podem estabelecer exigências complementares, especialmente para a fase interna, a exemplo do Decreto Federal nº 5.450/2005 que regulamentou, à época, a forma eletrônica para o pregão e trouxe através do art. 9º, maior detalhamento sobre atos necessários para a instrução processual.

A fase interna do pregão refere-se aos procedimentos de planejamento e instrução do processo licitatório, sendo este conjunto de atos internos à administração. A fase externa refere-se aos atos executados a partir da publicação oficial da licitação, ou seja, quando é

veiculado nos meios estabelecidos por lei, o aviso de que haverá o certame para que todos os interessados possam tomar conhecimento, acessar o instrumento convocatório e verificar as regras para participação, inclusive podendo questioná-las. No quadro seguinte destrinchamos de forma razoável o que compõe as fases.

Em se tratando da forma, o pregão pode ser presencial ou eletrônico. A Lei Federal nº 10.520/2002, como já mencionado, criou a modalidade pregão, sem estabelecer as formas que poderiam ser executados tais procedimentos. Desde a sua vigência até o surgimento de regramento posterior, os pregões somente eram realizados presencialmente, em espaço físico pré-definido e com a necessidade de que os participantes estivessem *in loco* ou que os documentos necessários para a participação fossem recebidos pela equipe licitadora na forma física, em vias originais ou com autenticação válida.

Neste caso, por não estar presente, o participante não pode ofertar lances na disputa de preços, sendo considerado o seu preço estabelecido no documento de proposta comercial acostado no envelope que é entregue lacrado a equipe licitadora, ficando a mercê de nenhum presente cobrir, que seja por um centavo, aquele valor proposto pelo ausente.

No ano de 2005, com o advento do Decreto Federal nº 5.450, surgiu o pregão na forma eletrônica como modalidade de licitação cujo tipo é o menor preço, a qual terá a disputa com a finalidade de fornecer bens ou serviços comuns executada à distância, de modo que a sessão pública ocorrerá através de plataforma de comunicação viabilizada pela internet (BRASIL, 2005).

No decorrer desta pesquisa foi publicado o novo decreto federal de Pregão Eletrônico, precisamente o Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, que revoga o Decreto nº 5.450/2005, o qual traz algumas inovações relativas ao decreto anterior, como por exemplo incluindo serviços comuns de engenharia, o que até então não era possível licitar por pregão mas pelas modalidades clássicas da Lei nº 8.666, e dispondo sobre o uso da dispensa eletrônica (BRASIL, 2019).

Quadro 10 – Fases do pregão

Interna
Pedido de abertura da licitação, com a justificativa fundamentada.
Elaboração do termo de referência, contendo o objeto da licitação, a especificação detalhada dos itens pretendidos à contratação, exigências de qualificação técnica, informações pertinentes à fase contratual, vedadas exigências que frustrem o caráter competitivo do certame.
Aprovação do termo de referência pela autoridade competente do órgão requisitante.
Expediente justificando a necessidade da contratação, bem como da quantidade que será licitada, através de estudo técnico ou da média histórica de consumo.
Realização de pesquisa de preços mercadológicos, cujos valores servirão como estimativa para a negociação e

para a emissão de dotação orçamentária.
Elaboração do edital e demais anexos que o compõe, estabelecendo os critérios que regerão as fases do pregão, sob o qual tanto a administração quanto os licitantes estarão estritamente vinculados.
Designação do pregoeiro e da equipe de apoio.
Externa
Convocação dos interessados através de publicação na imprensa oficial como Diário Oficial da União e/ou local, Jornal de grande circulação regional ou nacional e internet – site do ente federativo e/ou da organização licitadora, na qual contenham as informações do certame como objeto, órgão, contatos, local, data e horário da sessão pública e os meios de acesso ao edital.
Recebimento e decisão sobre eventuais pedidos de esclarecimentos e impugnações ao instrumento convocatório.
Abertura da sessão pública conforme previamente agendado, após o credenciamento dos representantes.
Análise e julgamento das propostas comerciais.
Realização da fase de lances ou disputa de preços.
Análise e julgamento dos documentos de habilitação do melhor classificado.
Declaração do(s) vencedor(es) e abertura da fase recursal.
Análise e julgamento de eventuais recursos administrativos.
Adjudicação pelo pregoeiro, caso não tenha havido recurso administrativo.
Avaliação da regularidade do procedimento pela Controladoria Interna da organização ou do ente federativo.
Homologação pela autoridade competente da organização ou do ente federativo. Caso tenha havido recurso administrativo, esta autoridade também adjudicará o pregão.
Caso o pregão seja pelo Sistema de Registro de Preços, deverá ser elaborada a ata de registro de preços, recolhidas as assinaturas dos licitantes vencedores e da autoridade competente e publicado oficialmente o extrato da ata.
Elaboração de contrato, recolhimento das assinaturas das partes interessadas e publicação oficial do extrato.
Prestação das informações com o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas.

Fonte: Elaboração própria (2019)

O novo decreto estabelece ainda a obrigatoriedade da utilização da forma eletrônica – em detrimento da presencial – para os pregões realizados pelas organizações do âmbito federal e para aquelas executadas pelos demais entes federativos quando a licitação for oriunda de recursos pactuados com a União, exceto se houve regulamentação específica que discipline o contrário, nos casos de repasses federais ou transferências voluntárias. É admitida a utilização da forma presencial de pregão e de dispensa, excepcionalmente, caso fique demonstrada nos autos a desvantagem ou a inviabilidade técnica para a administração realizar eletronicamente (BRASIL 2019).

Esse regulamento estabelece que os pregões eletrônicos devem ocorrer por meio do Sistema de Compras do Governo Federal, cujo endereço é www.comprasgovernamentais.gov.br, amplamente conhecido como COMPRASNET. Para as entidades Estaduais e Municipais, bem como aquelas que não são integrantes do Sistema de Serviços Gerais do Governo Federal – SISG, possibilita-se a utilização de sistemas próprios ou outras plataformas existentes no mercado, com a ressalva de que estas devem ser integradas àquela que operacionaliza as modalidades de transferências voluntárias (BRASIL, 2019).

Dentre as inovações trazidas pelo novo decreto de pregão eletrônico, destacamos ainda as seguintes:

I – Fica desnecessária a publicação dos avisos de pregão em jornais comuns, bastando que sejam veiculados no Diário Oficial da União, dos Estados e/ou dos Municípios e no site oficial da organização licitadora, conforme o caso;

II – O pregoeiro e a equipe de apoio devem ser servidores da entidade promotora da licitação, sendo estes últimos, na maioria, ocupantes de cargos efetivos e, preferencialmente, pertencentes aos quadros permanentes do órgão/entidade;

III – Foi regulamentada a obrigatoriedade de promoção de capacitação permanente dos servidores que atuam nas respectivas compras públicas;

IV – Foram criados dois modos de disputa, sendo eles o modo aberto e o modo aberto e fechado, cujos critérios estão estabelecidos nos artigos 31 a 33 do decreto; e

V – Os documentos de habilitação devem ser inseridos no sistema eletrônico utilizado para executar o pregão, até o momento de abertura do certame, facilitando o acesso imediato após a conclusão da fase de lances, contribuindo para a celeridade do certame.

Explanadas as informações gerais pertinentes aos procedimentos licitatórios realizados pela modalidade pregão, na próxima seção apresentamos os resultados dos dados relativos ao campo empírico da presente pesquisa, qual seja na Central de Compras do Governo da Paraíba.

4.1.1 O caso da Central de Compras

Nesta subseção discorreremos sobre as nuances da equipe, do impacto, dos regulamentos e dos procedimentos relacionados aos Pregões executados pela Central de Compras do Governo da Paraíba, que é o campo empírico escolhido para realizar a presente pesquisa, especialmente por se tratar de uma organização que licita para diversos órgãos estaduais de forma centralizada, perfazendo uma atuação bastante relevante a qual tem um grande impacto para os resultados das compras públicas estaduais, provavelmente sendo a maior fonte realizadora de licitações nesse Estado em termos quantitativos, sendo portanto um rico ambiente para obtenção de dados acerca do tema dessa dissertação.

A Central de Compras do Governo do Estado da Paraíba surgiu no ano de 2006, por meio do Decreto Estadual nº 27.010, o qual regulamenta o sistema de compras desse ente estadual. Trata-se de uma Diretoria Executiva da Central de Compras – DECEC vinculada à

Secretaria de Estado da Administração – SEAD, que é composta por três gerências executivas, a Gerência Executiva de Especificação e Padronização – GEEPA, a Gerência Executiva de Registro de Preços – GEREPE e a Gerência Executiva de Licitação – GELIC. Quanto à divisão gerencial da Central de Compras, esta foi apresentada pelo grupo focal 2 da seguinte maneira:

João: [...] seria possível as senhoras dizerem quantas gerências existem na central de compras.

GP2: A Central é formada por três gerências executivas e duas gerências operacionais, três gerências operacionais.

João: Quais seriam essas gerências?

GF2: As Gerências Executivas são: Gerência Executiva de Registro de Preço, Gerência Executiva de Especificação e Padronização e Gerência Executiva de Licitações, dentro, tu queres que eu dúvida?

João: Sim, por favor.

GF2: Na Gerência Executiva de Especificação e Padronização, tem a Gerência Operacional de Pesquisa de Preços, a Gerência Operacional de Cadastro de Fornecedores e a Gerência Operacional de Padronização.

A partir disso, foi perguntado sobre as atribuições das equipes, bem como sobre o acesso dessas informações e de possíveis regulamentos nos quais constam as competências atribuídas aos setores da Central de Compras, de modo que obtivemos a seguinte resposta:

João: Quanto à questão das atribuições dessas gerências, da diretoria em si, para esses processos de pregão, existem regulamentos? Como seria o acesso a esses regulamentos, a essas informações, às definições das atribuições, elas estão definidas, estão atualizadas, qual é a percepção das senhoras nesse sentido?

GF2: Existe o regulamento que é o decreto da central de compras que trata sobre isso aí, de criação, que ele detalha cada atribuição, que precisa ser atualizado e tem também o regulamento no regimento interno do estado.

GF2: Que está passando por atualização.

GF2: Justamente, está bem perto, bem próximo de ser publicado já.

João: [...] Eu consigo acessar esses regulamentos em sites oficiais?

GF2: Dentro do sistema gestor de compras tem a legislação pertinente a toda aquisição, toda parte de compras do estado estão dentro do sistema da central de compras, a lei que cria a central de compras, só não está o regimento interno da secretaria de administração.

GF2: Mas tem no site da própria secretaria, porque a central de compras já é um link dentro do site da SEAD, então lá tem o regimento vigente, que estrutura a organização da secretaria de estado da administração.

A partir dos dados obtidos no site oficial da Secretaria de Estado da Administração e da Central de Compras, conforme informado pelo grupo focal 2, bem como pelo detalhamento explanado pelos participantes do grupo focal, temos que a DECEC é chefiada pela diretora executiva, que conta atualmente com o auxílio de três servidores administrativos, um estagiário e dois servidores que atuam no setor de tecnologia da informação ligada ao sistema gestor de compras. A diretoria é responsável, além da coordenação geral de todos os setores

subordinados, por auxiliar e receber as demandas dos órgãos deste poder executivo estadual, interagir com os gabinetes e com os *stakeholders* externos, desenvolver atividades de inovação, regulamentação e qualificação permanente dos atores interligados às compras públicas estaduais.

A GEEPA é composta por três gerências operacionais, sendo a Gerência Operacional de Cadastro de Fornecedores, a Gerência Operacional de Pesquisa de Preços e a Gerência Operacional de Padronização. A gerente executiva coordena as atividades gerais desse setor, que conta com o auxílio dos respectivos gerentes operacionais para coordenarem os trabalhos dos seus colaboradores, sendo que estas equipes auxiliam no desenvolvimento das atividades relacionadas às suas competências, que vão desde o registro das especificações dos objetos pretendidos à contratação, padronizando-os, como também a realização de pesquisa de preços junto ao mercado e às plataformas de levantamento de preços praticados em licitações, sem olvidar da realização do cadastro de fornecedores junto ao sistema utilizado pela SEAD.

A GEREP é composta pela gerente executiva e dois servidores que lhe dão suporte nas atividades relacionadas às competências desse setor, que vão desde a abertura de processos licitatórios através do sistema de registro de preços, com o recebimento e avaliação dos documentos de instrução como justificativa da necessidade e da quantidade a ser licitada pelos órgãos participantes, até a realização e o controle de utilização das Atas de Registro de Preços – ARP e das adesões internas e externas às atas vigentes.

A GELIC é composta, atualmente, pelo gerente executivo que coordena as atividades do setor, por cinco equipes de pregão formadas por um pregoeiro e dois servidores da equipe de apoio, uma pregoeira substituta e uma comissão de licitação formada pela presidente e dois membros – que essa comissão executa os procedimentos licitatórios das modalidades clássicas da Lei nº 8.666, assim como um estagiário e três servidores que dão suporte administrativo e operacional.

A gerência de licitação é responsável por realizar os procedimentos licitatórios em si, que de forma geral englobam o recebimento e análise dos processos administrativos originários com a devida instrução processual, a elaboração de editais e seus anexos, a realização das sessões públicas com o recebimento dos licitantes e dos seus documentos em atendimento ao instrumento convocatório. Procede, então, com a análise e julgamento dos respectivos documentos, com a negociação de preços, com a avaliação de recursos administrativos, com a prestação de informações dos processos ao Tribunal de Contas do

Estado – TCE e aos órgãos judiciais, dentre outras atividades, conforme relatado pelo grupo focal dos pregoeiros da seguinte forma:

João: [...] como é que os processos chegam para vocês, o que vocês fazem com suas equipes, quais são as atividades que vocês desenvolvem no dia a dia do trabalho?

GF1: Primeiro a gente, **quando o pregão, o processo chega a gente faz um estudo** no Termo de Referência do processo online dos documentos que estão inseridos no processo online... E aí a gente **começa a elaborar a minuta de edital**, com base no processo físico que é entregue no processo online a gente começa a elaborar a minuta de edital, **minuta de contrato e outros documentos que vem ser anexos como: minuta da ata de registro de preço, ou uma planilha que compõem a proposta, até mesmo a proposta de preço, que alguns pregões de serviço a gente teve que dar uma ajustada, basicamente é isso, a gente precisa estudar o processo.**

GF1: Além de estudar o processo a gente também analisa cada documento que foi anexado, se está de forma correta, porque geralmente eles não são bem instruídos, e aí, isso é muito importante para que dê andamento ao processo de forma legal.

João: E, além disso, dessa parte inicial, qual tipo de trabalho que vocês fazem, para onde é que vocês encaminham esses documentos, [...] quais os trâmites até que o processo seja concluído?

GF1: Bom, inicialmente quando o processo chega aqui, como eu já tinha dito a gente faz esse estudo, a análise dos documentos, **se o processo estiver bem instruído o processo segue para a Assessoria Jurídica**, caso contrário ele volta para o órgão requisitante, se tem algum, alguma observação. E é nesse período né, ou ele vai pra gente, tem um trâmite né? **Ou ele volta para o órgão, o órgão faz as correções e devolve para nós da central de compras**, a gente verifica e encaminha para a Assessoria Jurídica e é da Assessoria Jurídica retorna, **se estiver ok o parecer jurídico a gente manda para a CGE para ser registrado, esse é o trâmite.**

João: A CGE seria o quê, nesse caso?

GF1: A CGE é um órgão que faz uma auditoria para verificar se o processo...

GF1: É a Controladoria Geral do Estado.

GF1: Sim, ela faz auditoria nos nossos processos, verificar se ele está, se ele pode ser registrado, se dali ele está todo instruído.

João: Entendi, e a parte da, a CGE no caso eles analisam o processo antes, para ver se ele estava regular, para poder ocorrer, que tipo de atividades depois?

GF1: A sessão né? Que são as sessões do pregão, que a gente vai agendar.

GF1: Mas antes disso **a Controladoria Geral do Estado ele emite um cadastro para ter um controle na efetividade dessa análise e posteriormente publicamos, quando toda instrução processual “tá” de acordo com a legislação pertinente com os normativos do Tribunal de Contas do Estado “né” publicamos e dá início a fase externa do procedimento.**

GF1: **Publicamos no Diário Oficial do Estado, no jornal A UNIÃO, se for um pregão eletrônico com recurso federal a gente publica no Diário Oficial da União.**

GF1: O prazo de nove dias, obedecendo à lei e a partir daí, **depois dessa publicação, todos esses documentos, o edital, termo de referência, minuta de contrato, se for um registro de preço a minuta da ata do registro de preço, os anexos do termo de referência, a gente fica... A gente lança no site da central de compras, informa ao Tribunal de Contas e fica esperando, pra ver se alguém tem algum questionamento, alguma impugnação, até o prazo que é possível “né”?**

Segundo os dados obtidos através dos grupos focais, a Central de Compras conta hoje com a colaboração de aproximadamente 50 servidores públicos, dentre os quais a sua maioria

é de servidores efetivos do quadro da Secretaria de Estado da Administração, senão vejamos o que foi relatado:

GF2: [...] **Central de Compras é composta por aproximadamente 50 pessoas**, o qual o processo entra pela secretaria da Central de Compras e é encaminhado para os trâmites necessários [...].

Para deixar explícito o impacto dos pregões realizados pela Central de Compras, no contexto do funcionamento da máquina administrativa do Estado, foi perguntado nos grupos focais sobre qual a quantidade média de licitações desta modalidade realizadas por ano, sendo obtida uma resposta que considerando os últimos cinco anos, a Central de Compras realizou aproximadamente 400 (quatrocentos) pregões anuais, com uma variação de “trezentos e poucos” a mais de quinhentos pregões por exercício, senão vejamos o relato:

João: [...] é possível vocês me dizerem qual é a média da quantidade de pregões que a central de compras realiza, mais ou menos, nos últimos quatro/cinco anos?

GF2: **O quantitativo de quatrocentos pregões.**

GF2: Eu acho que em média de trezentos e pouco a quatrocentos e poucos pregões. Em 2015 houve um crescimento que passou de 500 pregões, aí já a partir de 2016, com o decreto de contingenciamento do estado, diminuiu a quantidade de compras do governo do estado, aí houve uma queda, mas **a média dos últimos cinco anos fica em torno de trezentos e pouco, perto de quatrocentos pregões né?**

Percebe-se, portanto, que o quantitativo de processos licitatórios executados pela equipe da Central de Compras é bastante significativo. Além disso, há de se considerar a grande quantidade de órgãos da Administração Pública Estadual para os quais a Central de Compras licita, tornando uma organização cujos resultados são de extrema importância para o funcionalismo do Governo da Paraíba. Quanto a isso, segue o relato:

GF2: [...] **a central de compras ela é responsável por licitar para várias secretarias, ela é o órgão centralizador das licitações do governo do estado**, os processos comuns para pregão e outras modalidades de licitação eles se iniciam no órgão de origem [...]

É importante clarificar sobre a quantidade de órgãos da Administração Pública Estadual para os quais a Central de Compras realiza os pregões, tanto na forma presencial como eletrônica, que em consulta no site oficial do Governo da Paraíba é possível identificar uma lista destes órgãos da administração direta e indireta, os quais ficam apresentados no próximo quadro.

Quadro 11 – Órgãos da Administração Pública do Governo do Estado da Paraíba

Órgãos da Administração Direta
Secretaria de Estado da Administração
Secretaria de Estado da Administração Penitenciária
Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido
Casa Civil do Governador
Casa Militar do Governador
Secretaria de Estado da Comunicação Institucional
Controladoria Geral do Estado
Secretaria de Estado da Cultura
Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca
Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano
Secretaria de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia
Empreender Paraíba
Secretaria de Estado da Fazenda
Secretaria de Estado do Governo
Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente
Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer
Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana
Orçamento Democrático
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Procuradoria Geral do Estado
Secretaria de Estado da Representação Institucional
Secretaria de Estado da Saúde
Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social
Secretaria de Estado do Turismo e Desenvolvimento Econômico
Órgãos da Administração Indireta
A União
Agência Executiva de Gestão das Águas
Agência de Regulação do Estado da Paraíba
Agência Estadual de Vigilância Sanitária
Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
Companhia Estadual de Habitação Popular
Companhia de Desenvolvimento da Paraíba
Companhia de Processamento de Dados da Paraíba
Companhia Docas da Paraíba
Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba
Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba
Departamento Estadual de Trânsito
Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária
Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba
Empresa Paraibana de Comunicação
FAC
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba
Fundação Casa de José Américo
Fundação Centro Integrado de Apoio à Pessoa com Deficiência
Fundação Desenvolvimento da Criança e do Adolescente "Alice de Almeida"
Fundação Casa do Estudante da Paraíba
Fundação Ernani Satyro
Fundação Espaço Cultural
Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba
Instituto de Assistência Integral à Saúde do Servidor
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba
Junta Comercial do Estado da Paraíba
Laboratório Industrial Farmacêutico da Paraíba

Loteria do Estado da Paraíba
Ouvidoria Geral do Estado
Programa de Artesanato do Estado da Paraíba
PBGÁS – Companhia Paraibana de Gás
PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo S/A
PBPREV – Paraíba Previdência
Projeto Cooperar Paraíba
Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú
PROCON – Autarquia de Proteção à Defesa do Consumidor
Polícia Militar do Estado da Paraíba
Polícia Civil do Estado da Paraíba
Rádio Tabajara
Superintendência de Administração do Meio Ambiente
Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado
Universidade Estadual da Paraíba

Fonte: Elaboração própria (2019)

Percebe-se que é bastante considerável a quantidade de órgãos que englobam a Administração Pública do Estado da Paraíba, os quais em sua grande maioria sendo que são vinte e cinco órgãos da administração direta e quarenta e três órgãos da administração indireta, os quais constam no site oficial do Governo da Paraíba, em consulta realizada no mês de novembro de 2019. Dentre esses órgãos, pouquíssimos são os que a Central de Compras não licita através de pregão, citando como exemplos a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba e a Universidade Estadual da Paraíba.

Na seção seguinte, pretendemos demonstrar o contexto atual das disposições regulatórias que permeiam os procedimentos de compras públicas por meio do pregão na Central de Compras.

4.1.1.1 Marco Regulatório

Nesta subseção vimos dimensionar a realidade dos regulamentos existentes na Central de Compras, quanto aos normativos que regem os procedimentos licitatórios através da modalidade pregão, sendo um parâmetro importante para averiguar se as competências, os atos procedimentais e as próprias normas estão bem delimitados e atualizados, a fim de otimizar o alcance dos objetivos dos certames.

Conforme informações colhidas através dos grupos focais, temos que o site oficial da Central de Compras, bem como o da Secretaria de Estado da Administração, são os campos onde estes atos normativos podem ser verificados, senão vejamos o relato:

GF2: **Dentro do sistema gestor de compras tem a legislação pertinente a toda aquisição**, toda a parte de compras do estado está dentro do sistema da central de compras, a lei que cria a central de compras, só não está o regimento interno da secretaria de administração.

GF2: Mas **tem no site da própria secretaria, porque a central de compras já é um link dentro do site da central de compras, então lá tem o regimento vigente**, que estrutura a organização da secretaria de estado da administração.

A partir disto, verificamos que no site oficial da Central de Compras, na parte superior, do lado direito, consta um link denominado “legislação”, no qual abre uma lista dos regulamentos pertinentes. Dentre os respectivos regulamentos, podemos extrair aqueles que são pertinentes aos procedimentos de compras públicas por meio do pregão. No quadro seguinte apresentamos os normativos e suas definições.

Quadro 12 – Regulamentos da Central de Compras que impactam no Pregão

LEI	
Lei Estadual nº 9.697 de 04 de maio de 2012	Institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CAFILPB, e dá outras providências.
DECRETOS	
Decreto Estadual nº 20.210 de 22 de dezembro de 1998	Estabelece critérios de comparação de preços em ofertados em licitações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, em razão da diferença de alíquota de ICMS e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 24.649 de 02 de dezembro de 2003.	Dispõe sobre o pregão, a que se refere a Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e determina outras providências.
Decreto Estadual nº 27.010 de 07 de abril de 2006	Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Compras do Governo do Estado da Paraíba e dá outras providências. (Criação da Central de Compras)
Decreto Estadual nº 32.056 de 24 de março de 2011	Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado da Paraíba, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
Decreto Estadual nº 34.986 de 14 de maio de 2014	Regulamenta, no âmbito do Estado da Paraíba, o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto Federal nº 9.412 de 18 de junho de 2018	Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
PORTARIAS	
Portaria nº 018 de 10 de julho de 2014	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para licitação, concessão, liquidação e pagamento de passagens aéreas no âmbito da Administração Direta e Indireta do Governo do Estado da Paraíba.
Portaria TCE/PB nº 187, de 23 de outubro de 2018	Art. 1º. Os Documentos Complementares de Licitação de que trata o art. 6º da Resolução Normativa RN-TC Nº 09/2016 encontram-se relacionados no Anexo desta Portaria e deverão ser encaminhados exclusivamente através do Portal do Gestor. (Lista os documentos mínimos para

Fonte: Elaboração própria (2019).

A partir da análise dos instrumentos normativos elencados no quadro anterior, é possível confirmar que o Estado da Paraíba tem um rol de regulamentos que impactam nos procedimentos do Pregão bastante consistentes, cabendo algumas observações pontuais

quanto aos seguintes, incluindo a percepção sobre uma ausência: **a) Decreto Estadual nº 27.010** de 07 de abril de 2006 (criação da Central de Compras); **b) Decreto Estadual nº 34.986** de 14 de maio de 2014 (regulamentação do Sistema de Registro de Preços); **c) Portaria TCE/PB nº 187**, de 23 de outubro de 2018 (lista os documentos mínimos necessários para a execução regular de licitações, incluindo o Pregão Presencial e Eletrônico) e; **d) Ausência de regulamento sobre Governança e Gestão de Riscos.**

a) O decreto de regulamentação do Sistema Gestor de Compras, o qual criou a Central de Compras é do ano de 2006. Dado isso, percebe-se que no art. 2º deste decreto estadual, a consta a Central de Compras como sendo uma gerência executiva e não como uma diretoria, e os setores de especificação e padronização, de registro de preços e de licitação, constam como sendo gerências operacionais e não como gerências executivas. Temos ainda os núcleos de cadastro de fornecedores, de pesquisa de preços e de especificação de materiais e equipamentos, sendo que segundo os dados coletados nos grupos focais, estes são, hoje, considerados como gerências operacionais ligadas à gerência executiva de especificação e padronização (PARAÍBA, 2006).

Essa atualização do nível gerencial dos setores da Central de Compras não foi encontrada no site oficial dessa organização. Entretanto, as atribuições e competências dessa organização vinculada à Secretaria de Estado da Administração estão bem definidas, especialmente para o caso do gestor geral, senão vejamos o que versa o art. 4º:

“Art. 4º São atribuições do Gerente Executivo da Central de Compras:

I – indicar ao Secretário de Estado da Administração membros para as Comissões Permanentes e Especiais de Licitação, Pregoeiros e Equipes de Apoio, as quais serão constituídas conforme legislação pertinente;

II – encaminhar aos Dirigentes dos Órgãos do Poder Executivo a autorização, a homologação, a revogação ou a anulação dos procedimentos licitatórios;

III – apresentar ao Secretário de Estado da Administração, anualmente, o Plano de Trabalho da Gerência Executiva da Central de Compras;

IV – disciplinar e supervisionar os procedimentos referentes a compras no âmbito da Administração Direta e Indireta;

V – despachar com o Secretário de Estado da Administração e participar de reuniões, quando convocado;

VI – subsidiar o Secretário de Estado da Administração, visando ao estabelecimento de orientações, diretrizes e normas gerais que deverão reger os procedimentos referentes a compras, no âmbito da Administração Direta e Indireta;

VII – encaminhar ou fazer encaminhar, quando necessário, através da Secretaria de Estado da Administração, dados ou informações estatísticas relativos às atividades da Gerência Executiva da Central de Compras;

VIII – encaminhar, para aprovação do Secretário de Estado da Administração, propostas normativas ou atos administrativos necessários à administração dos procedimentos referentes a compras no âmbito estadual;

IX – coordenar a elaboração de planos e programas anuais de trabalho, assim como eventuais reprogramações;

- X – determinar a realização de sindicância para a apuração sumária de faltas e irregularidades, bem como a instauração de processos administrativos;
- XI – designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento de pregoeiros e dos componentes de equipes de apoio;
- XII – decidir os recursos contra atos de pregoeiros, quando estes mantiverem suas decisões;
- XIII – cumprir e fazer cumprir rigorosamente as normas, regras, exigências e condições estabelecidas nas legislações federal e estadual pertinentes a licitações, contratos, compras, autorização e demais competências sobre a aquisição de bens móveis, materiais, equipamentos e serviços.”

Por sua vez, as competências dos setores integrantes, em que pese conste no mesmo regulamento através do art. 5º, sob a nossa ótica estão relativamente genéricas, posto que não foi possível verificar, de forma específica, o que compete a cada setor e a cada ocupante das diversas funções relativas aos procedimentos de compras nesta entidade, o que pode comprometer a responsabilização dos atores envolvidos nos procedimentos, especialmente sob o aspecto administrativo. Vejamos o que dispõe:

“Art. 5º São atribuições básicas dos demais ocupantes de função:

- I – planejar, organizar, dirigir, executar, controlar e coordenar as atividades na área de sua competência;
- II – criar e desenvolver fluxos de informações e promover as distribuições destes com as demais áreas;
- III – assessorar atos normativos na área de sua competência;
- IV – subsidiar a Gerência Executiva na elaboração da proposta orçamentária;
- V – apresentar, anualmente, o Plano de Trabalho a ser desenvolvido na sua Gerência;
- VI – promover treinamento destinado aos servidores lotados na sua Gerência;
- VII – executar outras atividades correlatas.”

Concomitante ao que discorremos, há de se observar a disposição do art. 6º, o qual remete à exigência do atendimento integral dos regulamentos gerais de licitações, o que inclusive corrobora as informações trazidas pelos participantes do “grupo focal 2”, os quais informaram que “com relação às rotinas e atribuições a gente segue bem o que diz os regulamentos gerais sobre licitações”.

“Art. 6º A aquisição de bens, materiais e serviços, para atender aos Órgãos e Entidades do Poder Executivo, **subordina-se às disposições das Leis Federais nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de setembro de 2002, bem como às regras complementares editadas pelo Estado**, com base na competência definida no inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal.”

De maneira geral, é possível verificar que a Central de Compras segue os padrões de conformidade em relação às atribuições e procedimentos internos para a regular tramitação dos processos licitatórios por pregão. Por outro lado, devido a não ter sido possível encontrar

o regimento interno da Secretaria de Estado da Administração, nem outro regulamento que demonstre de forma específica o que é atribuído aos setores e aos ocupantes de funções na Central de Compras, podemos ressaltar quanto à necessidade de atualização destas informações ou, se já tiverem devidamente atualizadas, que possa ser dada acessibilidade aos respectivos documentos através das plataformas eletrônicas oficiais, fomentando a transparência e o controle social.

b) No tocante à regulamentação das compras públicas através do Sistema de Registro de Preços, o Decreto Estadual nº 34.986 de 14 de maio de 2014 segue os padrões normativos do Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Ocorre que o Decreto Federal supramencionado sofreu alterações por meio do Decreto Federal nº 9.488, de 30 de agosto de 2018, trazendo inovações as quais podem ser citadas como principais a diminuição dos limites gerais de adesões – amplamente conhecida como “carona” – à Ata de Registro de Preços do quádruplo para o dobro, quanto ao total de adesão por item contabilizando àquelas realizadas por todos os órgãos ou entidades e, de 100% para 50%, quanto ao limite de adesão por item para cada órgão ou entidade que realiza esse procedimento de “carona” à ata de registro de preços de outro órgão, conforme os parágrafos 3º e 4º do seu art. 20 (BRASIL, 2018).

“§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, **a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens** do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, **ao dobro do quantitativo de cada item registrado** na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.”

Devido ao fato acima relatado, vislumbramos como relevante que essa organização estadual acompanhe tais inovações implementadas pela União, salvo disposições que sejam, comprovadamente, mais efetivas para a administração pública estadual, cujo intuito é aprimorar os procedimentos de compras públicas, visando, principalmente, o maior controle de gastos públicos e suas regularidades, posto que licitar é a regra geral em detrimento de excessivas compras por meio de “caronas” nas licitações de outras entidades.

c) Por sua vez, a Portaria nº 187/2018/TCE-PB merece um destaque, no sentido de que esse instrumento consolida, através de estudo do Comitê Técnico dessa Corte Estadual

de Contas, os documentos necessários para composição dos procedimentos licitatórios de todas as modalidades, inclusive do Pregão nas formas presencial e eletrônica, a fim de que os cadernos processuais contemplem as exigências legais visando a sua regularidade.

Essa portaria foi publicada em decorrência da Resolução Normativa nº 09/2016 do próprio Tribunal de Contas da Paraíba a qual “dispõe sobre a remessa, por meio de sistema eletrônico, de informações e documentos relativos a licitações e contratos realizados por órgãos e entidades submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e dá outras providências”, e que por força do seu art. 6º fica obrigatório que os entes licitadores enviem documentos complementares os quais compõem os procedimentos administrativos de compras, senão vejamos as disposições:

“Art. 5º. Até o 10º (décimo) dia do mês seguinte à homologação da licitação, ratificação ou autorização de adesão à ata, conforme o caso, a autoridade homologadora/ratificadora preencherá formulário eletrônico informando os dados referentes ao respectivo ato.

Parágrafo único. A regra do caput não se aplica às dispensas de licitação com valores inferiores aos previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Art. 6º. Juntamente com as informações referidas no art. 5º serão enviados, através do sistema eletrônico, os **Documentos Complementares de Licitação constantes em Portaria da Presidência**.

Parágrafo único. No caso das licitações, dispensas e inexigibilidades de valor consignado inferior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), o envio dos Documentos Complementares de Licitação restringir-se-á aos certames selecionados pela Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI, para atendimento em 15 (quinze) dias, a contar da publicação da comunicação no Diário Eletrônico.”

A Portaria nº 187/2018/TCE contribui de sobremaneira para que os jurisdicionados dessa Corte possam instruir suas compras públicas de maneira satisfatória, dado que tratam-se de procedimentos formais e, de certa forma rígidos, sendo plausível ressaltar que o TCE audita e julga as licitações, portanto os órgãos e entidades licitadoras têm como umas das principais finalidades terem os seus procedimentos julgados regulares, minimizando o risco de aplicação de multas, de anulação dos processos por ilegalidade e, claro, de reprovação das suas contas públicas.

d) Em análise documental dos instrumentos regulatórios disponíveis no site oficial da organização em estudo, percebeu-se que não há regramento quanto à governança e gestão de riscos, de forma específica, merecendo essa ressalva no presente trabalho de pesquisa por se tratar justamente do seu objeto.

Vieira e Barreto (2019) explanam que a regulação da governança e gestão de riscos é uma prática de inovação na gestão pública que tem o respaldo contemporâneo do Governo

Federal, valendo mencionar o Decreto Federal nº 9.203/2017 – Decreto da Governança, que surgiu para instituir a política de governança pública para os órgãos e entidades integrantes deste Poder Executivo.

Não obstante, o ato normativo retromencionado surgiu a partir de recomendações dispostas em decisão do Tribunal de Contas da União em sede do processo TC nº 020.830/2014-9, por meio do acórdão nº 1.273/205 o qual faz solicitação à Presidência da República para que, em conjunto com os órgãos pertinentes, possam contribuir para o Desenvolvimento Nacional elaborando um plano de longo prazo, cujo objetivo seja o fortalecimento da governança públicas nas agências desse setor, em todas as esferas (TCU, 214d).

Quanto ao quesito “governança”, que engloba a gestão de riscos, cabe destacar que as boas práticas internacionais abarcam seis princípios norteadores que devem ser observados, inclusive, pelas agências nacionais a partir da edição do Decreto Federal nº 9.203/2017, quais sejam: a) capacidade de resposta; b) integridade; c) confiabilidade; d) melhoria regulatória; e) transparência e; f) prestação de contas e responsabilidade. O referencial básico de governança do tribunal de contas da união (2014a), traz ainda, que os mecanismos para o seu exercício são a liderança, a estratégia e o controle.

4.1.1.2 Mapeamento do Procedimento

Nesta subseção pretendemos destrinchar o fluxograma do processo de pregão realizado pela Central de Compras, para que se compreenda sobre as nuances destes procedimentos, desde o trâmite detalhado até as atividades que cada setor ou ator estatal pratica, a fim de executar por completo e de forma regular o certame, visando o alcance dos seus objetivos.

Durante a coleta de dados através dos grupos focais, foi perguntado se existia um fluxograma deste procedimento e se seria possível o acesso, sendo obtida a informação no sentido de que há uma rígida organização interna e que existe um fluxograma que é estritamente seguido internamente, porém não consta uma veiculação pública de algum documento que contenha os fluxos procedimentais, senão vejamos o breve relato:

João: [...] existe um fluxograma desses procedimentos, está publicado em algum site desses que foram informados [...]?

GF2: Os fluxogramas não são disponibilizados para os sites não, são internos.

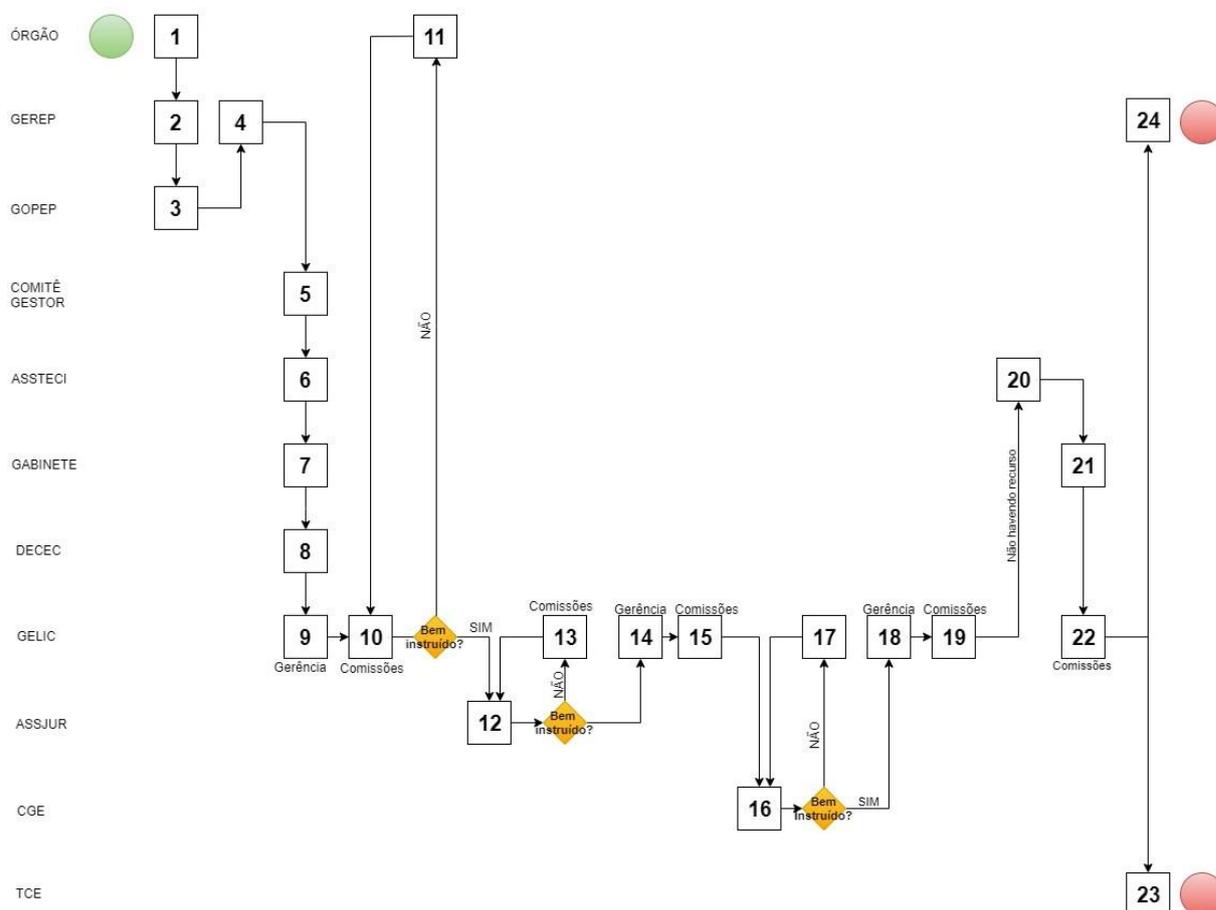
Com base nas informações prestadas pelos grupos focais relacionadas a seguir, bem como pela coleta de dados documentais através dos arquivos disponíveis nos sites oficiais da organização, foi elaborado um fluxograma detalhado que fica disponível através da figura subsequente.

GF2: [...] o processo entra pela secretaria da central de compras encaminhado para, aliás, o processo é iniciado online, virtualmente, o órgão requisitante cria o processo no sistema, o primeiro local que ele passa é a pesquisa de preço, após pesquisado ele retorna ao órgão, aliás, ele escolhe o objeto do processo, primeiro ele é definido, o órgão define o objeto do processo, o que deseja adquirir, ele após a definição do objeto, encaminha para a pesquisa de preço, após a pesquisa de preço, dependendo se for ou não um registro de preço, ele é encaminhado para autorização, pra que seja juntado a dotação orçamentária, que a legislação também prevê e em seguida vai ser autorizado pela secretária, pelo ordenador da despesa. No caso da Central de Compras é pela Secretária de Administração, após passar pelo comitê gestor, que é exigido por uma lei estadual, que regulamenta que tem que ser autorizado pelo comitê gestor também, antes da secretária de administração, do ordenador da despesa, em seguida após finalizada essa etapa vai para a Gerencia de Licitações, o qual encaminha para a assessoria jurídica e Controladoria Geral do Estado. Após todo o processo aprovado, ele inicia a fase externa que é a publicação do edital, publicado o edital, isso acontece em um procedimento comum, se não houver nenhuma intervenção, impugnação, ou demanda judicial, a licitação ocorre e é homologado. Basicamente isso daí, após homologado é encaminhado para o contrato.

GF2: Só acrescentando para diferenciar os processos, porque como a central de compras ela é responsável por licitar para várias secretarias, ela é o órgão centralizador das licitações do governo do estado, os processos comuns para pregão e outras modalidades de licitação ele se inicia no órgão de origem, o processo é aberto com o Termo de Referência, o processo básico, via Sistema Gestor de Compras e ele pode inicialmente ser criado um código dentro do cadastro de especificação de bens e materiais no sistema da central de compras, se já tiver esse código é só o órgão pegar o código do bem ou serviço que ele quer adquirir e encaminha o processo para a pesquisa de preço. Quando o processo é para registro de preço, ele nasce na central de compras, mediante autorização da secretaria de administração e é disponibilizado para todas as secretarias através dos sistema gestor de compras, pra quantificar de acordo com as suas necessidades, quando é aberto inicialmente através da intenção de registro de preço, antes do processo ser formalizado, a gente abre a intenção de registro de preço, dentro da gerência de registro de preço da central de compras.

Esta figura desenha de forma minuciosa o fluxograma dos procedimentos sob análise, entretanto mister se faz especificar o passo a passo das atividades relativas aos pregões realizados pela Central de Compras, o qual passamos a fazer seguindo a numeração indicada.

Figura 17 – Fluxograma do procedimento de Pregão na Central de Compras



Fonte: Elaboração própria (2019)

1 – O processo nasce a partir da necessidade do(s) órgão(s) ou entidade(s) do poder executivo estadual, se for um procedimento comum ou um registro de preços que não é corriqueiro, ou seja, que não é realizado anualmente, mas sim por demandas específicas.

A organização interessada cria um processo no sistema gestor de compras, escolhe uma codificação existente do bem ou serviço ou solicita a uma nova codificação, de acordo com a necessidade. Procede com a juntada de alguns documentos de instrução que estão relatados no quadro 10, pertinentes à fase interna, tais quais o pedido de abertura da licitação, a justificativa da necessidade e da quantidade pretensa à contratação e o termo de referência.

2 – A GEREP é a Gerência de Registro de Preços. Quando o processo licitatório for através de Sistema de Registro de Preços e não por um procedimento comum, o processo

nasce nesse setor. Nos casos de licitações corriqueiras e anuais, a abertura do procedimento é realizada de ofício (por iniciativa própria) pela GEREP, podendo ocorrer por solicitação formal da organização interessada, nos casos de demandas específicas.

A GEREP cria a licitação no sistema gestor de compras, abre um prazo para que a(s) organização(ões) interessada(s) realizem a quantificação dos itens e a juntada dos documentos de instrução relatados no parágrafo anterior. Quanto ao termo de referência, se houver apenas uma organização participante, essa será responsável por elaborá-lo e juntá-lo no sistema, enquanto se houverem duas ou mais organizações participantes do mesmo processo, a gerente de registro de preços é quem elabora esse documento.

3 – Concluídas as etapas anteriores, o processo eletrônico é tramitado para a Gerência Operacional de Pesquisa de Preços – GOPEP. Esse setor realizará uma das etapas mais importantes da fase interna da licitação, que é pesquisa de preços praticados no mercado, referente a cada item pretendo à contratação, cujos valores servirão como referência para que seja reservada a dotação orçamentária, bem como para que os pregoeiros tenham como parâmetro máximo para negociação de preços juntos aos licitantes, na fase externa do certame.

As pesquisas de preços na Central de Compras resultam na elaboração de um Mapa Comparativo de Preços, que é assinado pela gerente executiva de especificação e padronização e que seguem os parâmetros da Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que alterou a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, a qual dentre outras coisas dispõe o seguinte:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores."

4 – Após realizada a pesquisa de preços, o processo retorna para a GERP (se for um registro de preços) ou para o órgão requisitante da licitação (se for um pregão comum), para que se proceda com a reserva orçamentária a partir do valor estimado para a contratação (se for um pregão comum, pois no caso do registro de preços é dispensada a reserva orçamentária nesta fase, devendo ser feita somente da fase da contratação) e para adequação do termo de referência aos ditames da Lei Complementar nº 123/2006, no sentido de ajustá-lo, se for o caso, à destinação de itens para participação exclusiva de ME/EPP, nos termos do seu art. 48, o qual versa:

“Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º (Revogado).

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.”

5 – Continuamente, por via da diretoria da Central de Compras, o processo é tramitado para avaliação e autorização do Comitê Gestor, vinculado à Secretaria de Estado da

Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, atendendo a recomendação do Decreto Estadual nº 38.940, de 19 de janeiro de 2019, que altera o Decreto Estadual nº 36.199, de 29 de setembro de 2015, o qual “estabelece diretrizes e providências para a redução e otimização das despesas de custeio no âmbito do Poder Executivo”, senão vejamos o que relatou-se:

GF2: [...] a partir de 2016 com o decreto de contingenciamento do estado, diminuiu a quantidade de compras do governo do estado [...].

[...]

GF2: [...] esse trâmite passa pelo comitê gestor, que é um regulamento estadual, que estabelece que os processos têm que ser autorizados pelo comitê gestor também.

6 e 7 – Em seguida, o processo é encaminhado para a Assessoria Técnica de Controle Interno – ASTECI para que possa examiná-lo e encaminhá-lo para a autorização da autoridade competente da organização, que em tese é o ordenador de despesas ou aquele que tem competência para homologar o certame, sendo relatado pelos grupos focais da seguinte forma:

GF2: [...] em seguida vai ser encaminhado para autorização pela secretária, pelo ordenador da despesa, no caso da Central de Compras é pela Secretária de Administração [...]

8 – Após autorização do processo pela autoridade competente, ele retorna para a diretoria da Central de Compras, que analisa a construção da demanda e, verificando a pertinência da continuidade regular do processo, despacha as suas vias eletrônica e física para a Gerência Executiva de Licitação – GELIC.

9 – Recebido o processo pela GELIC, o gerente executivo de licitação realiza um estudo da demanda e da instrução processual, verificando a conformidade com os regulamentos vigentes para os atos praticados até o momento, acompanhando um *checklist* que abarca os regramentos legais para o caso, cataloga as informações e registra o número do pregão, distribuindo-o para alguma das equipes de pregão que compõem o setor, fazendo recomendações técnicas referente às exigências específicas para o objeto, bem como sobre a necessidade de ajustes na instrução processual, se for necessário.

10 e 11– A comissão de pregão ao receber o processo da gerência de licitação, faz novo estudo, atenta-se àquelas eventuais recomendações e analisa qual o necessário andamento do processo, tendo duas opções as quais delimitamos a seguinte, conforme dados obtidos no grupo focal:

I – Caso o procedimento esteja bem instruído o pregoeiro, com o auxílio da equipe de apoio, elabora as minutas de edital e de contrato, para posterior encaminhamento dos autos eletrônicos à Assessoria Jurídica da pasta;

II – Ao passo que se houver a necessidade de ajustes técnicos no processo, a comissão despacha os autos eletrônicos, com as devidas recomendações consignadas, para que o órgão ou o setor responsável pelos atos ressaltados possa se manifestar sobre os quesitos.

GF1: Primeiro, quando o pregão, o processo chega a gente faz um estudo no Termo de Referência, e aí a gente começa a elaborar a minuta de edital, a minuta de contrato e outros documentos que vem ser anexos como: minuta da ata de registro de preço, ou uma planilha que compõem a proposta, até mesmo o modelo de proposta de preços, que alguns pregões de serviço a gente teve que dar uma ajustada, basicamente é isso, a gente precisa estudar o processo.

GF1: **Além de estudar o processo a gente também analisa cada documento que foi anexado, se está de forma correta** [...] isso é muito importante para que dê andamento ao processo de forma legal.

GF1: Bom, inicialmente quando o processo chega aqui, né, como eu já tinha dito a gente faz esse estudo, a análise dos documentos, **se o processo estiver bem instruído o processo segue para a Assessoria Jurídica, caso contrário ele volta para o órgão requisitante, se tem alguma observação [...] o órgão faz as correções e devolve para nós da central de compras, a gente verifica e encaminha para a Assessoria Jurídica.**

12, 13, 14 e 15 – Por sua vez, a assessoria jurídica da secretaria recebendo os autos, por via do seu Coordenador Jurídico, a equipe procede com a análise e emissão de parecer sobre as minutas de edital e de contrato, bem como sobre a instrução jurídica do processo, em atendimento ao regimento do art. 38, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993, que assim exige:

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Parágrafo único. **As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.**”

A partir disto, o setor jurídico verificando que o processo está apto a seguir o trâmite regular, ele emite o parecer favorável e retorna os autos para a comissão do pregão, por via da gerência de licitação. Entretanto, entendendo que existem atos que merecem ter possíveis vícios sanados, esta assessoria procederá com as suas recomendações formais e encaminha para que a gerência de licitações tome as providências cabíveis junto à organização ou o setor responsável pela atividade questionada.

16, 17 e 18 – De acordo com as informações prestadas pelos grupos focais, que seguem relatadas abaixo, após o processo ser definitivamente recebido pela comissão do pregão com parecer jurídico favorável pelo seu prosseguimento, a minuta de edital é transformada em edital e os autos eletrônicos são tramitados para a Controladoria Geral do Estado – CGE.

A CGE faz uma auditoria *ex ante* do processo, sendo que é o órgão estadual responsável pelos atos de Controle Interno, inclusive as licitações somente prosseguem para a sua fase externa, ou seja, é publicada oficialmente a convocação para o pregão, bem como o edital e anexos, após a Controladoria emitir através do Sistema Gestor de Compras, o Relatório de Avaliação de Conformidade.

GF2: [...] vai para a Gerência de Licitações, o qual encaminha para a assessoria jurídica e para a **Controladoria Geral do Estado, que em seguida ele passa, após todo o processo aprovado, para a fase externa** que é a publicação do edital.

GF1: e **após Assessoria Jurídica retornar, se estiver ok o parecer jurídico a gente manda para a CGE** para ser registrado, esse é o trâmite.

João: A CGE seria o quê, nesse caso?

GF1: A CGE é um órgão que faz uma auditoria para verificar se o processo está ok.

GF1: É a Controladoria Geral do Estado.

GF1: Sim, ela faz auditoria nos nossos processos, verifica se ele está ok, se ele pode ser registrado, se dali ele está todo bem instruído.

GF1: [...] **a Controladoria Geral do Estado emite um cadastro** para ter um controle na efetividade dessa análise e posteriormente, quando toda instrução processual “tá” de acordo com a legislação pertinente com os normativos do Tribunal de Contas do Estado “né”, publicamos e dá início a fase externa do procedimento.

É possível que a Controladoria Geral emita um relatório de não-conformidade do processo, fazendo apontamentos das ressalvas procedimentais que impediram o seu cadastramento e aprovação. Nesse caso, os autos retornam para a GELIC a fim de analisar qual o devido andamento, cujo intuito é que sejam atendidas as recomendações da CGE para posterior avaliação e cadastramento, autorizando, por fim, a publicação oficial da fase externa do certame.

19 – Por via da gerência de licitação, o processo retorna da CGE para a comissão de pregão a qual está responsável pela condução do procedimento, para que se proceda com o agendamento da sessão pública de abertura oficial do certame, cujo aviso de licitação é publicado nos meios de comunicação estabelecidos pela legislação vigente.

Os procedimentos da fase externa do pregão constam no quadro 10, os quais permeiam desde a veiculação da convocação, com a publicidade do instrumento convocatório, chegando à realização da(s) sessão(ões) pública(s) na qual ocorre a abertura do certame, com o recebimento dos documentos relativos ao cumprimento do edital pelos participantes, até a sua homologação.

Durante as sessões públicas, o pregoeiro do certame auxiliado pela sua equipe de apoio, analisa e julga os documentos de credenciamento e aquele necessário à aceitação da

participação do interessado (se o pregão for presencial), bem como os documentos de proposta comercial de todos os participantes, realizando a fase de disputa de lances e negociação de preços com aqueles licitantes classificados, procedendo com a documentação de habilitação do melhor colocado para cada item ou lote licitado, declarando o(s) vencedor(es) e abrindo a fase recursal, na observância dos regramentos legais, senão vejamos a disposição do art. 3º, IV da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão):

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

IV - a **autoridade competente designará**, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, **o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.**”

Caso haja a interposição de algum recurso administrativo, a comissão de pregão recebe as razões e contrarrazões recursais, elabora um relatório administrativo de análise dos mesmos, cujo andamento é o seguinte: a) o pregoeiro mantendo as suas decisões tomadas em sessão pública, os autos seguem para apreciação da autoridade máxima da organização, por via da assessoria jurídica, a qual emite um parecer sobre os recursos e submete à aprovação daquela autoridade, que decidirá sobre a procedência ou não da demanda e, neste caso, será responsável pela adjudicação do processo, além da homologação que é de sua competência exclusiva; b) se o pregoeiro resolver acatar as razões recursais e rever o ato impugnado, ocorrerá o retorno da sessão pública para prosseguimento do certame a partir da revisão daquele ato, na observância do art. 4º da Lei do Pregão, senão vejamos:

“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XIX - **o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;**

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - **decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;**”

Para o caso de não haver recurso administrativo, o pregoeiro adjudicará o certame em favor de cada vencedor da licitação. Em seguida, a equipe de pregão concluirá a organização formal e sequencial do processo físico, inclusive paginando e rubricando todas as folhas, e elaborará um *checklist* relatando todos os expedientes que compõem o procedimento

licitatório, para sugerir a homologação pela autoridade competente da organização, por via da Assessoria Técnica de Controle Interno – ASTECI.

20, 21 e 22 – A ASTECI recebe os processos físicos e eletrônicos completos da GELIC, que devem conter todos os atos que comporam o procedimento, devidamente relatados, a qual realizará a atividade de Controle Interno cujo intuito é atestar a regularidade da demanda licitatória.

A assessoria de controle interno opinando pela regularidade do certame, ela emitirá um parecer técnico aprovando o processo e será encaminhada a homologação para a assinatura da autoridade competente, caso esta concorde com a aprovação. Se eventualmente o procedimento contiver alguma ressalva técnica por parte da ASTECI, a coordenadoria desse setor emitirá um parecer técnico fundamento o suposto vício, devolvendo os autos para a gerência de licitação tomar conhecimento e proceder com o andamento cabível ao caso.

Estando regular o procedimento e a autoridade competente assinando a homologação, os autos são remetidos de volta para a comissão de pregão, a qual providenciará a publicação oficial desse termo conclusivo, de acordo com o seguinte relato do grupo focal:

GF1: No caso, a auditoria final do processo parte do controle interno, já dentro da própria secretaria, onde faz a análise do processo, se foi instruído corretamente na fase da sessão e posteriormente vai para a homologação pela autoridade superior e volta para a publicação final.

23 – Após a conclusão do procedimento por parte das comissões de pregão vinculadas à gerência de licitação, com a publicação da homologação devidamente realizada, de acordo com os relatos, o processo é remetido Tribunal de Contas do Estado, via sistema eletrônico dessa Corte, para que sejam executadas as atividades de controle externo que são da competência desse órgão.

GF1: [...] posteriormente para a homologação pela autoridade superior, no caso ele tramita para a gente novamente, **para que possamos emitir as informações para o órgão de controle, o Tribunal de Contas do Estado**, pra ver se a licitação foi feita dentro dos meios legais.

João: No caso vocês encaminham documentos para o Tribunal de Contas, como é esse procedimento?

GF1: Sim, **enviamos todos os documentos pertinentes a licitação**, no caso de proposta, habilitação, parecer do jurídico, parecer da CGE.

GF1: Pesquisa de preço, pareceres técnicos se for o caso.

GF1: Edital.

GF1: Todo o processo ele é enviado para o órgão.

GF1: Quando a gente publica o edital e todos os anexos, a gente vai no Tribunal de Contas e abre a licitação para o tribunal, coloca algumas informações como o número do processo, cadastro da CGE, informa o valor do pregão e posteriormente

quando há homologação a gente também tem que informar. A gente não abriu? Então a gente tem que finalizar, ou foi deserto ou foi fracassado, ou deu certo e foi homologado.

O encaminhamento dos documentos que compõem o processo do pregão segue as exigências da Resolução Normativa nº 09/2016 do TCE/PB a qual “dispõe sobre a remessa, por meio de sistema eletrônico, de informações e documentos relativos a licitações e contratos realizados por órgãos e entidades submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e dá outras providências” (PARAÍBA, 2016).

24 – Por fim, se o pregão tiver sido realizado através do Sistema de Registro de Preços, o processo segue para a Gerência de Registro de Preços – GEREP, que elaborará a respectiva Ata, colherá as assinaturas dos licitantes vencedores e da autoridade competente, para posterior publicação oficial do extrato desse documento, em obediência ao Decreto Estadual nº 34.986/2014, que traz a seguinte disposição no seu art.13:

“Art. 13. Homologado o resultado da licitação, os fornecedores classificados, observado o disposto no art. 11, **serão convocados para assinar a ata de registro de preços**, dentro do prazo e condições estabelecidos no instrumento convocatório, podendo o prazo ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo fornecedor e desde que ocorra motivo justificado aceito pela administração.”

Destaca-se que a ata de registro de preços e seu extrato, em conjunto com a publicação, igualmente são encaminhados pelos técnicos desse setor para o Tribunal de Contas do Estado, através da mesma plataforma eletrônica, para que esses documentos componham os autos de prestação de informações do pregão junto a essa Corte.

Estes foram os resultados das informações relativas à metodologia de trabalho e ao fluxograma dos procedimentos licitatórios realizados pela Central de Compras através da modalidade de Pregão, de modo que buscamos explicitar ao máximo possível, de acordo com os dados coletados durante a pesquisa, o passo a passo da gestão de processos e da execução dos atos que compõem esse meio de compras públicas, cujas atividades relacionadas nesta subseção são de extrema importância para a compreensão das sessões seguintes da presente dissertação, especialmente quanto à percepção sobre os objetivos e os riscos que permeiam o pregão.

4.2 Objetivos do Pregão

Nesta seção visamos apresentar a consolidação dos resultados referentes a identificação dos objetivos esperados pelo procedimento de Pregão, a partir da aplicação dos grupos focais relativos ao campo empírico dessa pesquisa, uma vez que, segundo o referencial teórico e embasado no Decreto de Governança do Governo Federal – Decreto nº 9.203/2017, tem-se que a atuação pública, especialmente no que tange aos processos de compras governamentais, destinam-se ao **alcance dos objetivos** que foram traçados ou são pré-estabelecidos.

Segundo a OCEG – *Open Compliance & Ethics Group* (2015) a governança, a gestão de riscos e a integridade (*governance, risk and compliance – GRC*) formam uma tríade que atua de forma integrada e coordenada, visando produzir resultados os quais agreguem valor às agências públicas, levando em conta a atuação coordenada cujo intuito é tratar eficientemente as incertezas e fomentar a integridade das ações, para que se alcancem satisfatoriamente os objetivos da organização.

Neste sentido, foi incluído no roteiro de aplicação dos grupos focais 1 e 2, perguntas acerca da identificação dos objetivos da organização pesquisada, relativos aos procedimentos de pregão, através dos quais foram possíveis obter informações esclarecedoras e que, de certa forma, houve uma convergência de dados fornecidos por ambos os grupos.

Inicialmente é relevante compreender a essência, a natureza dos motivos para o surgimento da modalidade de licitação denominada de Pregão, uma vez que a Lei Geral de Licitações já havia trazido outras cinco modalidades que até o presente momento encontram-se vigentes e que são utilizadas, em menor quantidade de processos, por distintas organizações nas suas compras públicas. Obtivemos um interessante relato durante a aplicação do grupo focal 1, o qual explica que o Pregão foi criado após o *impeachment* do então presidente Fernando Collor, cujos principais fatores esperados eram a simplificação dos procedimentos de compras, que são extremamente burocráticos, e promover o combate à corrupção. Durante o relato que apresentamos a seguir, ainda foi possível identificar alguns dos objetivos do pregão, os quais discorreremos no prosseguimento desta seção.

GF2: Dentro dos princípios do direito administrativo já tem a previsão da **legalidade**. Porém, quando a lei de licitação foi criada eu sempre ressalto isso e acho que eu já vi outros doutrinadores comentarem, que ela foi criada pós impeachment de Collor, então a preocupação maior do legislador na época era anticorrupção, era **combater a corrupção** e acabou a lei de licitação ficando muito engessada para o órgão público e acabou o processo sendo muito burocratizado e moroso, por isso que hoje o Estado tenta outras leis, outros normativos, para flexibilizar e quebrar mesmo essas amarras que tem na lei de licitação, para flexibilizar o processo

[...] dessa forma também dá **celeridade** e cuidando também dos princípios da legalidade sem descumprir nenhum regulamento do estado.

[...]

GF2: [...] Os pontos positivos do pregão acho que inicialmente quando foi criado o pregão, seria a **celeridade, com a própria inversão das fases**, trouxe mais celeridade aos procedimentos licitatórios, eu acho que esse foi o principal objetivo com a criação da lei do pregão e que realmente isso ocorreu na prática né? E veio o pregão presencial e depois o pregão eletrônico trouxe maior celeridade, falando de uma forma geral a nível federal né? Porque realmente trouxe e **ampliação da disputa**, dentro do pregão eletrônico, ampliou muito a disputa, cresceu o número de empresas participantes e isso só tem ganhado o estado com a **economia** né? Porém por outro lado um dos pontos negativos que eu considero, seria o critério menor preço, o critério de menor preço tem um risco de comprar bens com qualidade inferior, porque no momento em que a lei define o melhor preço é muito difícil mensurar o que é menor pra comparar o que é melhor. Se for comparar preço e qualidade, para mensurar isso objetivamente, dentro da lei, não ferir nenhum princípio do direito administrativo isso é bem complexo, então acaba o estado a maioria das vezes, comprando mesmo pelo menor preço.

Sendo assim, buscamos verificar quais são os principais objetivos das compras públicas realizadas pela Central de Compras através do Pregão, de modo que nos foi apresentado pelos pregoeiros o fato de ter **legalidade** e **celeridade** nas licitações executadas por essa modalidade, bem como que os procedimentos atendam ao princípio da **economicidade**, senão vejamos os relatos:

João: [...] nas suas opiniões quais são os principais objetivos de um pregão?

GF1: A aquisição, contratação de forma **célere** e **legal**.

GF1: A legalidade principalmente “né” porque compras públicas tem que ser visto dessa forma, e depois da questão da **economicidade**, em relação às compras públicas, então o pregão pela celeridade do certame é a modalidade mais utilizada.

Percebe-se que a preocupação principal dos pregoeiros refere-se à atuação de maneira que se conclua os processos de compras de forma **legal**, ou seja, todos os atos, procedimentos formais e os documentos acostados nos processos devem obedecer aos regulamentos – que são inúmeros – aplicáveis aos trâmites de compras públicas, dado que estão lidando diretamente com a destinação de recursos públicos.

A regularidade dos procedimentos é essencial, visto que todos os processos licitados estão sujeitos às atividades de controle interno e externo, especialmente do Tribunal de Contas, que audita minuciosamente os procedimentos, julga pela regularidade ou não dos mesmos, inclusive aplica multas e oferece denúncias ao ministério público, nos casos pertinentes. Temos ainda o controle social, que no caso das compras públicas as demandas dos cidadãos são apreciadas pelo âmbito dos três poderes: o administrativo, o legislativo e o judiciário.

No que tange ao poder administrativo, considerando que os processos de compras são públicos e devem ser transparentes, quaisquer interessados podem acompanhar o andamento de quaisquer processos, ressalvados os casos que haja o direito ao sigilo. Sendo assim, o cidadão pode questionar os atos, apontar possíveis irregularidades ou ilegalidades, bem como oferecer recursos administrativos e denúncias junto aos setores competentes da própria organização licitadora.

Referente ao poder legislativo, temos que o Tribunal de Contas é o órgão auxiliar desse poder no tocante à apreciação das contas públicas. Desta forma, a Corte de Contas, que no caso do Estado da Paraíba temos exclusivamente o TCE local para apreciar e julgar os processos de compras, que envolvam erário público, de todos órgãos municipais e estaduais localizados nesse ente federativo. Igualmente, qualquer cidadão pode apresentar petição denunciante nesta Corte, apontando possíveis irregularidades praticadas por agentes públicos no exercício das funções de compras.

Temos o controle governamental exercido pelo poder judiciário, através da apreciação das demandas judiciais oferecidas por quaisquer interessados que visem questionar práticas supostamente ilegais praticadas pelos agentes públicos que atuam nos processos de compras realizados pelas organizações públicas. Essas demandas geralmente ocorrem por meio de Mandado de Segurança ou Ação Popular, que são os principais instrumentos judiciais utilizados para impugnar supostas ilegalidades praticadas no exercício de funções públicas administrativas.

Embora seja um objetivo de extrema importância para os pregões realizados nesta organização, existe um nível de satisfação bastante elevado no que tange à **legalidade** dos processos, cujos relatos de ambos os grupos focais deixaram claro que esse objeto é alcançado com excelência pela Central de Compras, inclusive com o auxílio do próprio Tribunal de Contas, que através da Portaria nº 187/2019 facilitou a atuação dos órgãos em virtude de detalhar a documentação necessária para realização completa dos certames.

João: Outro objetivo que me chamou atenção foi à questão da legalidade, em relação a esse objetivo de concluir processos dentro da legalidade o que é que vocês teriam a dizer, existe um alcance? Até que ponto esse objetivo de concluir os pregões dentro da legalidade é satisfatório na opinião de vocês?

GF1: Acho que 100% né, tenta-se sempre como servidor público cumprir toda a legalidade, toda a recomendação que parta “ai” dos entendimentos dos tribunais de contas tanto da união quanto dos estados em relação ao entendimento da legalidade.

GF1: **Aqui na central de compras é 100%.**

GF1: Porque também na hora de informar e finalizar o processo pro Tribunal de Contas existe um checklist que em 2018 foi uma portaria que por um lado facilitou porque tornou um padrão para todo mundo em que atenda todas aquelas exigências

que o Tribunal pede e por outro complicou um “pouquinho” porque nem todos os órgãos conseguem realizar com tempo o documento de acordo com o que deve ser feito.

Quanto ao objetivo da **celeridade**, houve indícios de que esse é atualmente o tema mais sensível na organização pesquisada, sendo um dos mais difíceis de serem alcançados, devido a um conjunto de fatores alheios, inclusive, aos setores que executam diretamente o pregão. A sua importância foi corroborada pelo grupo focal 2, o qual relatou o seguinte:

GF2: [...] Com relação as rotinas a gente segue os regulamentos, normas, legislação que é padrão para qualquer procedimento e a gente vem alcançando objetivos, não tão célere quanto a necessidade, a gente não alcança em virtude de várias dificuldades, mas a gente vem lutando para conseguir alcançar os objetivos em menos tempo possível, que eu acho que é o nosso foco, que é o foco principal, concluir com **celeridade**.

Verifica-se que o alcance do objetivo da **celeridade** não vem acontecendo de maneira satisfatória. Ambos os grupos focais deixaram claro que um dos principais fatores impeditivos relacionados a isso, é a questão de falhas na instrução processual, que consta com a participação de diversos setores e muitas vezes de outros órgãos alheios à Secretaria de Estado da Administração.

João: E foi mencionando um dos objetivos é a celeridade, o que vocês têm a dizer a respeito desse objetivo, ele “tá” sendo alcançado satisfatoriamente? Até que ponto?

GF1: Infelizmente, ultimamente não, **a celeridade aqui “tá” em contraponto com a instrução processual** uma vez que a instrução processual nunca vem a contento, acaba prejudicando a celeridade e reverberando lá na frente que é a aquisição.

GF1: Então, pra gente não publicar um pregão errado, com problemas, a gente volta, corrige, devolve para os órgãos e isso acarreta atrasos e para tentar melhorar e tentar dar eficiência e eficácia acontece esse tipo de atraso.

Continuamente, percebe-se que foi citado pelo grupo focal 1 a existência de outro objetivo, qual seja o da **economicidade**, que inclusive é uma temática diretamente relacionada aos valores de referência estimados através da partir da pesquisa de preços mercadológicos, atividade que engloba a fase de instrução do processo licitatório, conforme indicado da seção 4.1 e na subseção 4.1.1.2, combinado com o princípio da ampliação da competitividade, dado que quanto maior for a competição no pregão, maiores as chances do valor final negociado ser o mais econômico possível.

Quanto ao objetivo da economicidade, também é possível relacioná-lo ao fato de que os agentes licitadores devem concluir a negociação de preços dos certames sem sobrepreço, ou seja, os valores finais propostos pelos licitantes precisam estar dentro daqueles praticados no

mercado. Esse é um dos principais quesitos auditados pela Corte Estadual de Contas ao analisar os pregões, uma vez que a destinação do erário público deve ser feita nos moldes da prática mercadológica, atendendo aos princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, nunca com valores acima daqueles estimados para a contratação.

Relativo ao alcance do objetivo da economicidade dos certames licitatórios em análise, a partir da interpretação dos dados colhidos no grupo focal 1, é possível afirmar que os pregoeiros têm buscado alcançá-lo, obtendo um êxito relativo. Devido a essa tentativa constante, em conjunto com a atuação do setor que realiza as pesquisas de preços sempre na busca dos melhores preços praticados no mercado, especialmente no intuito de evitar acusações de sobrepreço por parte da Corte de Contas Estadual, têm ocorrido com certa frequência o fracasso de itens devido aos valores finais propostos se encontrarem acima dos valores estimados, frustrando a conclusão do certame de forma exitosa.

João: E com relação a esses objetivos que vocês mencionaram sobre os pregões, vocês acreditam que estão sendo satisfatoriamente alcançados pela central de compras?

GF1: Sim, eles são bem alcançados, o que está acontecendo mais agora é os fracassos devido à pesquisa, estão acontecendo muito recorrentes da grande fiscalização do Tribunal de Contas, a exigência dos órgãos fiscalizadores em cima da pesquisa de preço a comprar pelo menor preço, considerando o banco de preços e outros meios de pesquisas, eles estão questionando bastante esse ponto e **a gente acaba fracassando muitos pregões por conta disso, de preço.**

O grupo focal 2 trouxe mais alguns objetivos que merecem ser destacados neste trabalho, os quais estão relacionados ao que se espera de um pregão exitoso, tais quais o **atendimento do interesse público** e o fomento do **desenvolvimento econômico local**.

GF2: [...] A finalidade sempre é **atender o interesse público** né? Então atender, cumprir as políticas públicas que o estado estabelecer, não só o pregão quanto qualquer licitação ela vai ter como objetivo maior selecionar a melhor proposta, que seja mais vantajosa e que vai atender da melhor forma o interesse público, então assim, toda licitação, independente da modalidade escolhida, ela tem esse objetivo, essa finalidade e também **fomentar o desenvolvimento local**, a economia local também é um dos objetivos das licitações né?

Logo, podemos concluir que a Administração Pública representada através da organização pesquisada tem como premissas, a partir dos processos de compras públicas por Pregão, promover o bem-estar social com fulcro nas próprias ações, considerando que o interesse público é supremo e é para a melhoria da vida em sociedade que o serviço público deve ser endereçado.

Além disso, ficou evidenciado que um dos objetivos vinculados às licitações é a promoção do desenvolvimento econômico local, gerando emprego e renda, bem como injetando recursos para que a sociedade seja autossustentável, inclusive e principalmente nos casos de municípios e estados subdesenvolvidos, através da colaboração do poder que gerencia os problemas públicos da sua região.

4.3 Riscos do Pregão

Nesta seção serão apresentados os resultados relativos à identificação dos riscos que permeiam os procedimentos de pregão, sob a ótica dos participantes dos grupos focais a partir das suas experiências vivenciadas no contexto da Central de Compras do Estado da Paraíba.

Para isto, foi de suma importância traçarmos o mapeamento dos processos inerentes aos pregões executados pela organização pesquisada, o qual foi minuciosamente tratado na subseção 4.1.1.2, na qual podemos compreender o trâmite completo pelos quais os procedimentos de compras percorrem, atendendo aos regulamentos vigentes tanto no âmbito nacional como no estadual e cujo intuito é atingir os objetivos explanados na seção 4.2.

Neste sentido, foram incluídas no roteiro de aplicação dos grupos focais algumas perguntas relacionadas a obtenção de dados para identificação dos eventos que podem impactar negativamente no alcance dos objetivos dos pregões. A partir das informações coletadas nas entrevistas, ficaram evidenciados os riscos que passamos a pontuar de forma específica.

I – Instrução processual inadequada

Esse evento foi citado em diversos momentos, por ambos os grupos focais, como um dos principais riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos esperados pelos pregões. Isso porque a regularidade do processo e o sucesso para o atingimento da celeridade, estão intimamente relacionados à capacidade dos agentes requisitantes, independente de qual órgão e de qual setor se originem as demandas, de atenderem às regras legais existentes para as atividades de requerimento e de construção do processo administrativo originário.

Um fato evidenciado a partir das experiências dos atores envolvidos nas compras públicas da Central de Compras, é que existe um déficit no conhecimento das regras de licitações relacionadas ao processo administrativo originário, por parte dos atores que não lidam diretamente com licitações, o que prejudica a boa instrução dos procedimentos, que são

iniciados pelos mais diversos setores da administração pública, considerando suas demandas e necessidades específicas.

Sobre esse ponto, destacam-se os vícios nos expedientes de justificativa das quantidades a serem licitadas, seja ela lastreada na média do consumo histórico dos três últimos exercícios ou num estudo técnico que evidencie – conforme orientação da Portaria nº 187/2018 do TCE/PB, de forma clara, qual a estimativa real e imprescindível para atender às suas necessidades, sendo um fator que é bastante visado pelo Tribunal de Contas. Vejamos o relato:

GF1: Sem falar do **quantitativo muito alto que as vezes vem num pedido** relacionado de algum órgão que ele não utilizou nos últimos três anos e é assim de forma exagerada.

II – Termo de Referência elaborado de maneira inadequada

Esse risco ocorre na fase de planejamento do processo, compondo os documentos que fazem parte da fase interna do procedimento, sendo uma das atividades que são realizadas pelos órgãos e/ou setores requisitantes da licitação. Observemos o relato a seguir:

GF2: Complementando a preocupação com essa dificuldade, então é assim, **fazer um bom termo de referência pra embasar essa licitação, se for produto ou se for um projeto para um serviço**. Então o que a gente ver é que se tiver um bom termo de referência com descrições claras e objetivas da pretensão contratual, então vai ficar mais fácil, tanto a gente obter a melhor proposta como também o menor preço né? Então tudo vai passar pela **fase interna** da contratação que é o que planejamento das compras públicas né? Então fortalecendo, esse trabalho com um bom planejamento a gente vai conseguir atingir esse objetivo que é comprar melhor e de forma mais econômica.

Um termo de referência – TR bem construído vai fazer toda a diferença para que não haja intercorrências após a publicação do instrumento convocatório, a exemplo de impugnações e pedidos de esclarecimentos os quais acarretem na necessidade de adiamento do certame para que sejam implementados ajustes.

É importante destacar que para a elaboração do edital se toma como base diversas informações constantes no TR, como critérios de aceitação e julgamento de participantes, prazo e local de entrega do produto ou da realização serviço, exigências técnicas para a proposta e qualificação técnica do licitante para a habilitação, dentre outros.

III – Especificação do objeto insuficiente ou excessiva

No que tange a esse risco, as evidências percebidas nos dados coletados através dos grupos focais, demonstram que é um dos temas mais sensíveis nos pregões. Esse risco ocorre na fase interna dos procedimentos, sendo que a especificação é umas das informações que englobam o termo de referência, entretanto merece ser tratada de forma específica por ser um dos quesitos de maior relevância para a regularidade e o sucesso do pregão.

A especificação do objeto pretense à contratação é algo que requer bastante responsabilidade e conhecimento técnico do que se pede, tanto no sentido de evitar um direcionamento – o que é vedado pela lei, ou seja, não se pode especificar de maneira que restrinja a competição, como por exemplo o caso nenhum, apenas um ou dois fabricantes ou prestadores de serviços tenha condições de atender satisfatoriamente ao que se pede; como também se a especificação for insuficiente, ou seja, com informações demasiadamente amplas e pouco explicativas do pedido, pode acarretar numa má compra no que tange à qualidade do produto ou serviço contratado.

Para se comprar um veículo do tipo ônibus a fim de realizar o transporte de alunos da zona rural de determinado município para a escola estadual que atende àqueles cidadão, localizada no município vizinho, não pode especificar pedindo exatamente as características de um ônibus que é exclusivamente fabricado pela “mercedes-benz”, sendo que nenhum outro fabricante produz com as mesmas especificações, o que acarretaria num direcionamento do certame, em afronta aos princípios norteadores das licitações, tal qual o da isonomia e da ampliação da competitividade, podendo comprometer a economicidade do erário público.

E5: E também assim, não sei bem se é essa a palavra, mas deve existir uma certa malícia na análise do que o pregoeiro recebe para licitar, **se no termo de referência não existe um direcionamento**, tem que ter um olhar diferente, para informações que por ventura podem atrapalhar o andamento do pregão.

Além disso, é importante ter o zelo na elaboração da especificação, para que de tão excessiva não acarrete numa licitação deserta, ou seja, o certame é oficialmente publicado porém não aparece qualquer participante, em virtude dos interessados não conseguirem atender ao que se pede e por isso não têm condições de oferecer uma proposta que seja considerada válida.

Por outro lado, para realizar uma boa compra desse meio que irá transportar os alunos da rede estadual de ensino, é necessário que a especificação do veículo tipo ônibus englobe minimamente os parâmetros de qualidade do bem, como o tamanho aproximado, a quantidade

e a qualidade mínima de assentos – se deve ser acolchoado ou não, os itens de segurança obrigatórios, a potência mínima do motor, o tipo de combustível – gasolina, álcool, diesel ou flex, dentre outros quesitos cuja especificação pode ser atendida pelo maior número de fabricantes possível. Assim sendo, se evita a realização de uma má aquisição, não bastando especificar: veículo tipo ônibus para transporte de alunos. Pois poderia ser oferecido qualquer ônibus existente no mercado, independente da qualidade.

GF2: [...] a gente percebe que tem até uma certa dificuldade que é **descrever melhor o que se pede**, a necessidade, então para comprar melhor a gente tem que pedir melhor, tem que saber o que pedir. [...] Vai ser um risco, que a gente passa muito porque há essa dificuldade de se pedir, então **tem produtos, itens ou serviços que são mais complexos e que requer um conhecimento muito mais refinado do que está querendo** né? Então o conhecimento técnico é muito importante nesses momentos né?

Ainda com relação à elaboração do termo de referência, especificamente sobre a questão da boa especificação, se não estiver bem elaborados pode atrapalhar o trabalho do setor de pesquisa de preços, acarretando em morosidade e até em falhas do procedimento, uma vez que os pesquisadores precisam encontrar nas plataformas eletrônicas de dados que são utilizadas para consultas, bem como junto ao próprio mercado através de consultas diretas com as empresas, os produtos ou serviços que atendam satisfatoriamente ao que foi pedido pelo órgão requisitante.

E6: Apenas para exemplificar, um termo de referência mal elaborado, por exemplo **com relação a especificação do objeto** ele já vai dificultar o trabalho do pessoal de pesquisa de preço porque eles não vão conseguir encontrar nos bancos de dados oficiais aquele objeto que é desejado pelo órgão, então assim, o excesso de especificações atrapalha entendeu?

IV – Pesquisa de Preços falha, gerando fracasso ou sobrepreço

Esse risco está relacionado ao valor estimado para a contratação, aferido a partir da consulta de preços praticados no mercado para o produto ou serviço requisitado, considerando de forma exata a especificação escolhida. Tal atividade ocorre também na fase interna do procedimento e, no caso da Central de Compras é realizada por um setor específico para isso.

Levando em conta as duas possibilidades apontadas, dado que a pesquisa de preços deve considerar de forma exata as especificações dos produtos ou serviços, inicialmente ficou evidenciado pela coleta de dados que alguns certames têm como resultado o **fracassado pelo valor**. Isso ocorre quando os participantes do pregão, mesmo após a fase de disputa de preços e de negociação direta entre os pregoeiros e os licitantes melhores classificados, não

conseguem ofertar propostas cujos valores estejam dentro dos limites máximos estimados para a contratação.

Neste sentido, é plausível ressaltar que a pesquisa de preços precisa considerar, além da especificação, quais são os preços praticados na região onde o pregão está sendo realizado, observando as características do mercado local, pois existem quesitos que impactam diretamente nos valores, tais quais os custos com entrega, as alíquotas de impostos incidentes que variam de uma região para outra, os custos com mão de obra – nos casos de serviços, dentre outros fatores.

GF1: Um dos motivos que já falamos de não ter êxito no nosso trabalho é com relação aos processos fracassados ou desertos, só que deserto são poucos os casos então a maior incidência é dos **processos fracassados por conta do preço**.

A respeito do risco de ser realizada uma contratação com **sobrep preço**, ou seja, quando o resultado financeiro do pregão é obtido com valores acima daqueles praticados no mercado, é importante mencionar que os pregoeiros têm como referência de preços para a fase de negociação, exatamente aqueles constantes nos autos do processo que foram aferidos a partir da pesquisa realizada pelo setor competente durante a fase interna.

Dado isto, a ocorrência de sobrepreço é uma prática vedada e bastante questionada pelo Tribunal de Contas através da sua atuação junto à auditoria, inclusive se comprovadamente constada pode ocasionar no julgamento de irregularidade do pregão e, conseqüentemente, na aplicação de penalidades como multa aos servidores envolvidos no processo, desde a autoridade máxima da organização, até o pregoeiro e àquele que realizou a pesquisa de preços equivocadamente, ambos considerados como coautores da possível ilicitude, ao menos até que se prove o contrário. Vejamos o que foi relatado pelo grupo focal 1:

GF1: [...] a questão do **sobrep preço com relação às pesquisas**, com isso fazemos análises muito detalhadas que as vezes volta o processo para o setor competente preparar uma nova consulta de preços.

[...]

GF1: Primeiro em relação a temer uma responsabilização pessoal por alguma falha no procedimento licitatório, não que venha ser reflexo de uma ilegalidade, mas alguma falha que acabou acontecendo, alguma coisa fora do prazo, **alguma pesquisa que não foi feita corretamente e acabou se comprando com sobrepreço**, então inicialmente acaba que recai sobre o pregoeiro essa responsabilidade.

Portanto, fica corroborada a importância de uma pesquisa de preços bem executada, para que se evite uma contratação que destine recursos públicos além do que seria necessário

para aquela negociação – dinheiro público jogado fora, bem como para que seja minimizado o risco do pregão ser fracassado pelo valor – todo o trabalho dos atores envolvidos na execução do procedimento foi em vão, sendo que ambos os casos são eventos que comprometem o alcance dos objetivos da organização licitadora.

V – Qualificação limitada do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

O risco relacionado ao quesito de qualificação do pregoeiro, cuja função é coordenar os trabalhos pertinentes à fase externa do certame, conduzindo a sessão pública de abertura, recebendo, analisando e julgando os documentos dos participantes de acordo com as regras pré-estabelecidas no instrumento convocatório, está conexo aos atos posteriores à fase interna, em que pese as evidências de que na prática não é bem assim, posto que têm se responsabilizado por atividades que são executadas durante a instrução processual.

Para o exercício da função de pregoeiro, é indispensável que o servidor designado para tal, tenha uma qualificação consistente no que tange ao conhecimento das regras inerentes aos procedimentos licitatórios desta modalidade, que são inúmeras. Isso porquê é ele quem vai julgar se os documentos apresentados atendem ou não às regras, decidindo pela classificação, desclassificação, habilitação ou inabilitação dos licitantes durante as sessões, devendo ter posicionamentos claros, objetivos, justos e bem fundamentados, inclusive tendo que lidar com questionamentos efusivos dos concorrentes, que tentam se defender, bem como desqualificar os demais.

Além disso, o pregoeiro é a figura que vai negociar diretamente com os licitantes, sempre buscando alcançar a melhor proposta possível para a organização pública a qual representa. Na perspectiva de um dos participantes dos grupos focais, essa é uma das principais características que o a figura do pregoeiro deve ostentar: ser um negociador nato. Observemos o relato:

GF2: [...] sob o meu olhar de fora, eu vejo que os pregoeiros e suas respectivas equipes de apoio eles fazem muito bem o rito, eles sabem muito bem o papel que eles tem que fazer, conhecem a legislação, a dificuldade maior que eu vejo as vezes é no próprio perfil do pregoeiro com relação ao que: a fazer uma boa negociação porque eu entendo que quem vai desenvolver esse trabalho ele tem que ser quase que um **negociador nato**.

Continuamente, também foi demonstrada uma inquietação no que concerne à importância da equipe de apoio, sendo que a falta ou insuficiência de qualificação dos

servidores que exercem essa função pode se configurar com um risco que permeia os pregões, dificultando o alcance dos objetivos esperados.

A equipe de apoio é responsável por auxiliar o pregoeiro no exercício de conduzir, com êxito, todos os atos sequenciais a fim de que os certames sejam concluídos com sucesso. Cabe à equipe de apoio colaborar na operacionalização do procedimento, atentar-se ao que acontece em todas as etapas, inclusive propor soluções para as demandas críticas, ajudar na realização de diligências, conferir documentos, ajudar na elaboração de editais, preparar o processo e encaminhá-los ao Tribunal de Contas, dentre outras atividades.

GF2: [...] é indispensável que o **pregoeiro e a equipe de apoio tenham conhecimento das normativas**, das atualizações, dos acórdãos que sempre “tão” surgindo e consigam propor outras soluções para as definições das demandas inusitadas.

GF2: [...] **melhorar a capacitação da equipe de apoio** porque muitas vezes a capacitação é muito voltada para figura do pregoeiro mas o pessoal da equipe de apoio é elemento fundamental para o sucesso de uma boa licitação “né”, porque eles vão ajudar na elaboração de um edital, eles vão revisar esse edital então eles também tem que conhecer e estar capacitados para isso então ter que ter esse olhar, essa preocupação com a capacitação e a qualificação dessas pessoas.

Neste sentido, verificamos que foi destacado nos grupos focais tanto a necessidade de que estes servidores devem ter uma qualificação técnica ótima e constante, como foi percebida uma inquietação sobre o fato de que os investimentos na melhoria dessa capacidade é, às vezes, voltada para a figura do pregoeiro, em detrimento daqueles que compõem as equipes de apoio.

VI – Fraude em licitação pelos fornecedores

Esse risco é inerente à fase externa do pregão, especificamente quando da participação dos interessados na licitação, estando, de modo geral, alheia à colaboração dos operadores da organização pública licitadora.

Através dos dados coletados junto aos grupos focais, restou evidenciado que esse é um dos riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos dos procedimentos de pregão. Os pregoeiros, no exercício de suas competências funcionais, estão sempre praticando atividades relacionadas à tomada de decisão, especialmente sobre a regularidade da documentação dos licitantes quanto às propostas e aos documentos de habilitação apresentados, em face das regras postas no edital e anexos.

Dito isto, foi relatado pelo grupo focal 1 que, considerando as ocorrências surgidas nos certames, que contam com a participação de quaisquer interessados (não há como identificar e limitar a participação daqueles que não têm o caráter ilibado, ético e moralmente adequado) que não estejam sob a penalização do impedimento de licitar e contratar com a administração pública, existem os debates até que se conclua o entendimento da equipe, que é prolatado através da figura do pregoeiro, o qual tem a responsabilidade legal de fazê-lo. Entretanto, os argumentos postos pelos licitantes podem ser inidôneos e, conseqüentemente, induzir a equipe do pregão a tomar alguma decisão que não é a mais adequada, ocasionando em prejudicar o certame, conforme o relato seguinte:

GF1: E o pregoeiro toma a decisão na hora e assim, uma decisão mal tomada por influência de licitantes que agem de má fé na sessão pode prejudicar o processo.

João: Essa questão da má fé de licitantes, seria em relação as condutas deles na própria sessão, em relação a documentos, o que vocês poderiam comentar sobre isso?

GF1: Em relação à conduta, a proposta que eles ofertam por muitas vezes não cumprem.

GF1: **Documentos fraudados.**

Além disso, apesar de aparentar um absurdo, evidenciou-se a existência de práticas fraudulentas relacionadas à apresentação de documentos falsos ou adulterados pelos licitantes, fato que coloca a equipe responsável pela condução do certame sob o risco de concluir uma licitação de maneira irregular. Portanto, é exigido das comissões as quais realizam a licitação, um olhar bastante atento para coibir essa possibilidade, bem como para encaminhar possíveis acontecimentos dessa natureza para a abertura de um processo de apuração e posterior punição, respeitando o devido processo legal e a ampla defesa e o contraditório.

Ainda sobre o risco de eventos fraudulentos, foi ressaltada a importância da equipe do pregão manter um nível de interação com os fornecedores estritamente formal, cujo intuito é minimizar o risco de práticas corruptas, como a formação de conluio. Esse é um cuidado adotado pela Central de Compras, o qual é recomendável para quaisquer operadores de licitação.

GF1: Não deve ter envolvimento entre as equipes de apoio e os licitantes, as empresas, a gente sempre mantém esse afastamento, procurando evitar qualquer tipo de contato pra evitar corrupção, **evitar conluio.**

A prática do conluio, que remete à colusão, à combinação, pode ocorrer entre os próprios participantes do pregão. Para os atores participantes da coleta de dados realizada por

este pesquisador, os quais têm experiência bastante considerável na área de compras públicas, essa é uma realidade do mercado, a combinação de preços e de quem irá ganhar o pregão feita pelos participantes.

Sobre isto, ficou evidenciada a necessidade da equipe que conduz o pregão ter um olhar muito atento, a fim de coibir tal prática fraudulenta a partir de movimentações que forem perceptíveis, dado que, caso ocorra, pode comprometer a competitividade, a economicidade e a legalidade do procedimento, dentre outros princípios norteadores, frustrando o objetivo de alcance da melhor proposta pela administração. Essa é mais uma responsabilidade alocada para a equipe que conduz o pregão, especialmente para o pregoeiro, o que demonstra a necessidade de os servidores atuantes nessa área terem um perfil diferenciado, tanto no âmbito técnico, como no operacional e, ainda, exercendo o papel de fiscalizador das condutas dos participantes. Vejamos o seguinte relato:

GF2: E o próprio pregoeiro ele tem que “tá” atento para esses sinais, esses **indícios de colusão, de conluio entre os próprios concorrentes**, licitantes. Então também tem que ter esse olhar atento para verificar isso, nessa movimentação, então **a dificuldade externa que a gente encontra é do próprio mercado**. Alguns mercados por serem mais competitivos, ou então por serem mais monopolizados, eles podem ter esse comportamento “né”? Algumas empresas elas podem se unir para baixar o preço ou para combinar o preço, mas isso são coisas, assim, alheia à vontade do trabalho da administração, mas que a gente tem que “tá” atenta para evitar e coibir esse tipo de comportamento “né”, com uma postura firme e segura, embasada, para tentar coibir esse tipo de comportamento dentro da administração pública.

Quanto ao último destaque sobre o risco de fraudes, foi relatado o fato de possíveis participações com empresas “fantasmas”, as quais existem para colaborar com a formação de conluios e/ou para promoverem atos tumultuosos nos certames, os quais visam desestabilizar as equipes de pregão.

GF1: Empresas fantasmas participando do pregão, conluio como foi dito “ai”, pessoas que vem só para tumultuar o processo.

VII – Ausência ou insuficiência de Planejamento

Este risco é, infelizmente, um evento comum nas organizações públicas e atrapalha de sobremaneira o alcance dos objetivos dos pregões, especialmente devido à rotatividade dos gestores da alta cúpula da administração, que tem relação com a instabilidade política que permeia não só os Estados e Municípios, mas toda a nação brasileira.

Devido ao caráter burocrático dos processos de compras públicas, cujos atos formais que compõem todas as fases dos procedimentos estão estabelecidos em leis e outros regulamentos complementares, é preciso considerar que os resultados conclusivos aguardados por tais processos levam um tempo para acontecerem.

Caso ocorram atividades mal executadas no decorrer dos procedimentos e/ou surjam eventos inesperados de difícil resolução, o que já ficou demonstrado durante o presente trabalho que esses acontecimentos são comuns, a demanda de tempo necessária para a conclusão dos processos de compras públicas vai ser ainda maior.

Portanto, levando em conta, conforme exaustivamente dissertado neste trabalho, que o funcionalismo da máquina administrativa e a promoção de políticas públicas efetivas por parte das organizações do setor público, dependem dos resultados das licitações, sendo estes procedimentos obrigatórios por mandamento da Constituição Federal do Brasil, os gestores precisam colocar em prática, de forma prioritária, a realização do planejamento estratégico de suas compras.

Ambos os grupos focais evidenciaram preocupação neste sentido, visto que realizar pregões é uma tarefa que exige alto nível de concentração, de responsabilidade e que requer tempo. Executar procedimentos licitatórios de forma exageradamente rápida, aumentando a pressão junto aos operadores, é um fator que umenta de sobremaneira o risco de falhas e irregularidades, e tudo isso é decorrente da ausência de planejamento ou de um planejamento insuficiente.

GF2: [...] então tudo vai passar pela fase interna da contratação que é o que **planejamento das compras públicas** né? Então fortalecendo, **esse trabalho de compras, com um bom planejamento, a gente vai conseguir atingir esse objetivo que é comprar melhor e de forma mais econômica.**

Ficou evidenciado através da experiência dos participantes das entrevistas, o fato de que o planejamento estratégico relacionado às contratações anuais não acontece de forma efetiva, pelo menos não é uma praxe que aconteça, gerando uma demanda de processos urgentes, por serem pedidos em cima da hora pelos órgãos requisitantes, quando se deparam com suas demandas, os quais necessitam da conclusão do procedimento para que apresentem uma resolução para a sociedade ou para os próprios servidores da organização, conforme cada caso.

GF2: [...] uma das dificuldade é que as vezes o próprio pedido do órgão já vem muito em cima da necessidade que ele tem a cumprir, então é a **falta de planejamento estratégico ou planejamento anual das contratações**, a gente vê que isso não é uma praxe que acontece no dia a dia dos órgãos [...].

VIII – Demandas recursais protelatórias

Esse risco ocorre também na fase externa da licitação e está relacionado ao direito dos interessados de questionarem os atos praticados pelos representantes da administração pública. Portanto, é um risco externo à organização, que não têm o controle nem o poder para anulá-lo.

Os questionamentos podem ocorrer antes da abertura do certame através da sessão pública inicial, através de pedidos de esclarecimentos e de impugnações ao instrumento convocatório. Os pedidos de esclarecimentos visam solicitar respostas para possíveis dúvidas dos interessados, em face das regras estabelecidas nos editais, bem como sobre as especificações dos produtos ou serviços pretendidos à contratação. Já as impugnações decorrem de fatos que, sob a ótica do impugnante, são ilegais de serem exigidos no instrumento convocatório.

O prazo para interposição desses dois instrumentos legais passíveis de serem utilizados para questionar as regras do pregão são de dois dias úteis anteriores a data agendada oficialmente para a abertura do certame, no caso de pregão presencial, e de três dias úteis, no caso de pregão eletrônico – vide Decreto Federal nº 10.024/2019 (novo decreto de pregão eletrônico), bem como devem ser respondidos em até um dia útil anterior àquela data de abertura das propostas de preços.

Por vezes, esses questionamentos iniciais são de sobremaneira extensos e/ou complexos, tornando-se impossível de serem apreciados a contento e respondidos no prazo legal, além de que em diversas ocasiões percebe-se o caráter meramente protelatório, sendo cristalina a intenção do questionante de que a abertura do certame seja adiada.

GF1: A gente lança o edital no site da central de compras, informa ao Tribunal de Contas e fica esperando para ver se alguém tem algum questionamento, alguma impugnação, até o prazo que é possível “né”?

Após a abertura do certame, não é possível questionar administrativamente, por vida da equipe do pregão, as regras pré-estabelecidas no instrumento convocatório, sendo que tanto a administração quanto os licitantes ficam vinculados às mesmas.

Entretanto, após concluídas as fases do pregão, após a declaração do(s) vencedor(es), fica aberta a fase recursal, quando todos os participantes podem manifestar e motivar a intenção de recursos contra os atos praticados na sessão pública, que podem ser interpostos contra os atos praticados pela equipe do pregão inerentes ao julgamento dos documentos do

próprio licitante ou dos concorrentes, como podem sê-los contra alguma prática ou documentos ofertados pelos outros participantes.

A partir disto, as evidências apontam que é comum os participantes dos pregões interporem recursos administrativos meramente protelatórios, os quais demonstram a insatisfação e inconformismo com o resultado do certame e visam dificultar a conclusão do mesmo, especialmente por parte de quem não obteve êxito, ou seja, por aquele(s) que não conseguiu(ram) sagrar-se vencedor(es) do pregão.

GF1: Posso indicar como evento externo **recursos por muitas vezes protelatórios** que os licitantes interpõem. Há pouco tempo eu recebi um recurso com relação ao preço, um rapaz veio com um preço quase dez vezes maior que o preço de referência e ainda sim entrou com recurso contra a pesquisa de preço, questionando a sua elaboração. Você vê que é meramente protelatório, tendo em vista que **o valor ofertado por ele em sessão foi dez vezes maior que o meu preço de referência, e dez vezes maior também que o preço dos concorrentes**, então realmente é uma má fé comprovada.

Estes foram os riscos possíveis de serem identificados através da coleta de dados realizada para a presente pesquisa, relativos aos eventos que podem comprometer o alcance dos objetivos dos pregões, levando em consideração o caso da Central de Compras do Estado da Paraíba.

A seguir apresentamos a figura 18 a qual visa consolidar os riscos identificados, de forma sistematizada, enquadrando-os na tipologia de riscos que foi apresentada no referencial teórico através do quadro 9.

A partir da figura 18, a qual relaciona os riscos que foram identificados durante a coleta de dados com a tipologia de riscos elencada no referencial teórico, fica possível vislumbrar com maior clareza em qual(is) tipo(s) de risco cada evento se enquadra, sendo que alguns eventos estão relacionados a mais de um risco.

Como exemplo, é possível mencionar o risco “qualificação limitada do pregoeiro e da equipe de apoio”, que se conecta com as tipologias denominadas de Riscos Operacionais, Riscos de Imagem ou Reputação e Riscos Legais. Isto porque possível evento de falha decorrente de falta de conhecimento técnico da equipe responsável por conduzir o pregão, a qual comprometa o alcance dos objetivos da organização, se enquadram nas definições de ambas as tipologias de riscos já elencadas.

Figura 18 – Riscos identificados x Tipologia de riscos



Fonte: Elaboração própria (2019).

Nesta seção foi possível dissertar sobre os eventos que, segundo a percepção dos atores entrevistados, podem acontecer e comprometer negativamente a obtenção de resultados positivos, quanto ao atingimento dos objetivos esperados pelos pregões. Na seção seguinte, será dissertado acerca das atividades de gerenciamento dos riscos, cujo intuito de mitigá-los ou levá-los a um nível aceitável pela organização, levando em consideração a experiência da Central de Compras do Estado da Paraíba.

4.4 Gerenciamento de Riscos na Central de Compras

Nesta seção dissertamos sobre a forma como é conduzido o gerenciamento dos riscos pela Central de Compras. Vieira e Barreto (2019) lecionam que a gestão de riscos – GR é composta por procedimentos agrupados, utilizados pelas organizações para identificar,

analisar, avaliar, tratar e monitorar os eventos que podem comprometer o alcance dos seus objetivos. Discorrem que esse instrumento de gestão serve para otimizar o desempenho organizacional, visualizando as oportunidades e minimizando a probabilidade de impactos negativos, desta forma fomentando o alcance da conformidade ética e legal por parte dos agentes públicos.

O Decreto de Governança define, através do inciso IV do artigo 2º, que a gestão de riscos é o conjunto de procedimentos através dos quais cada organização vai utilizar para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os riscos que possam causar obstáculos para o alcance dos objetivos. Portanto, a GR necessita contribuir para melhorar o desempenho da agência pública por meio das oportunidades que forem identificadas para proceder com a redução da probabilidade e/ou impacto dos eventos negativos, bem como somar aos esforços dos *stakeholders* internos para que garantam a conformidade dos seus atos com as normas legais e com os princípios éticos (BRASIL, 2017).

Neste sentido, utilizamos como base teórica para procedermos com a análise das atividades gerenciais dos riscos praticadas pela Central de Compras, as disposições elencadas na subseção 2.3.1 – A aplicação da gestão de riscos, a qual consta no referencial teórico deste trabalho, visto que trata-se da percepção sobre a forma que a organização lida com os eventos que podem impactar negativamente no alcance dos objetivos organizacionais.

Para a aplicação das entrevistas junto aos grupos focais, foram incluídas no roteiro, o qual consta no Apêndice A, algumas perguntas relacionadas à metodologia adotada pela organização pesquisada para a finalidade de lidar com os riscos, sendo plausível destacar, de início, o seguinte relato:

GF2: Fazendo só uma análise geral dessa parte quando você fala de gerenciamento de risco, os processos licitatórios do governo do estado já têm desde a origem, uma preocupação com o gerenciamento dos riscos devido ele passar por várias etapas desde a criação do processo. Ele tem uma cadeia que ele segue, **ele passa por vários setores e isso já é um gerenciamento do risco**, quando ele passa por vários setores, quando ele segue um rito “né” **além do controle da CGE ele tem também o controle interno da secretaria da administração, procuradoria** e todos esses entes e isso é um gerenciamento de risco de uma forma geral “né”? Que é feito dentro do governo do estado.

Fica evidenciado, através desse relato, que os atores participantes da fase empírica da pesquisa consideram que a organização pratica o gerenciamento dos riscos a partir da sua tramitação comum. Conforme exhaustivamente explanado nesta dissertação, os processos de compras públicas por meio do Pregão seguem um rito formal, estabelecido pelo conjunto de normas vigentes, que vão desde o âmbito federal até o local.

Durante esse rito, os processos perpassam por diversos setores, a fim de que se cumpram as exigências legais das fases do pregão, onde cada um deles vai executar os atos que são competentes à sua esfera e, muitos dos atos dependem das informações e da regularidade constantes naqueles praticados anteriormente, de acordo com o fluxograma.

Ocorre que, na prática, evidenciou-se que cada setor quando se depara com um processo de pregão a fim de que execute uma atividade correlacionada, vai analisar os atos praticados anteriormente, podendo questionar a execução daqueles procedimentos e sugerir adequações que julgue necessárias para a continuidade regular da licitação.

Foi destacado, de forma específica no relato anterior, a atuação da Controladoria Geral do Estado – CGE, do setor de Controle Interno da organização e da Procuradoria Jurídica, os quais emitem documentos aprovando determinados atos que foram executados durante a instrução dos processos, inclusive aprovando as regras estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos, de modo que essas atividades consequentemente minimizam os riscos de possíveis eventos que impactem negativamente o alcance dos objetivos.

As etapas formais dos pregões, de modo geral, existem para que os objetivos esperados pelos respectivos procedimentos possam ser satisfatoriamente alcançados sob esse aspecto, atendendo aos princípios constitucionais e infralegais norteadores, inclusive minimizando os riscos de fraude, corrupção e irregularidades.

Porém, é necessário ressaltar que as regras de licitação vigentes não têm a finalidade de regular as boas práticas de governança e gestão de riscos, sendo que esses fatores precisam ser regulamentados por normas específicas, a exemplo do Decreto Federal de Governança e os manuais elaborados para tratar dos procedimentos inerentes à essa temática, tal qual a gestão de riscos e os programas de integridade.

Passando a tratar acerca das disposições elencadas nas subseções do item 2.3.1 dessa dissertação, que visam contribuir para os processos de tomadas de decisões e fornecer subsídios aos *stakeholder* para que tenham segurança, de maneira sustentável, nas atividades de gerenciamento dos riscos buscando o maior índice possível de alcance dos objetivos, temos, em suma, as seguintes atividades: a) comunicação e consulta; b) escopo, contexto e critérios – externos e internos – para lidar com os riscos; c) definição dos critérios dos riscos; d) análise, avaliação e tratamento dos riscos; e) monitoramento e análise crítica; f) e o registro e relato.

a) Comunicação e consulta: No que tange a esses quesitos, ficou evidenciado que no contexto dos pregões realizados pela Central de Compras, as comunicações e consultas ocorrem a partir da percepção por parte dos atores alocados nos setores participantes do fluxograma, de riscos existentes nos procedimentos realizados até o dado momento, ao se depararem com os processos para que executem alguma atividade de sua competência.

Esses quesitos são inerentes, de forma especial, à construção do procedimento administrativo originário, contando com a participação dos atores lotados nos setores demandantes, os quais interagem com os especialistas em pregão, realizando consultas formais, se necessário, para que se minimize a ocorrência de impactos negativos.

Resta claro que as consultas, considerando os objetivos dos pregões, geralmente ocorrem por iniciativa dos setores demandantes, buscando a percepção técnica dos servidores da área de compras públicas e da área jurídica especializada em licitações.

b) Escopo, contexto e critérios – externos e internos – para lidar com os riscos: Considerando que a Gestão de Riscos deve ser aplicada com a participação de diferentes níveis de gestores da organização, inclusive para que a alta gestão tenha pleno conhecimento e contribua para o processo de tomada de decisão, esses itens estão diretamente ligados ao planejamento dos processos e aos resultados esperados pelo pregão.

Nesse contexto, um dos riscos que permeiam o alcance dos objetivos dos pregões de forma satisfatória, conforme dissertado na seção 4.3, é justamente a ausência ou a insuficiência de planejamento, sendo que é comum os órgãos abrirem processos de compras públicas quando se deparam com a necessidade, tornando o pregão mais arriscado sob vários aspectos, inclusive no que tange ao alcance dos objetivos “celeridade” e “regularidade”.

Quanto ao ambiente da agência pública pesquisada, restou evidenciada a necessidade de implementação de práticas mais efetivas no tocante ao planejamento, sendo que o escopo, o contexto e os critérios dos projetos de compras por pregão podem ser gerenciados de forma a defini-los com maior interação e antecedência.

c) Definição dos critérios dos riscos: Esse tópico trata-se da definição do apetite ao risco, ou seja, precisam ser definidos os níveis de aceitação de possíveis eventos negativos, de forma clara e objetiva. Essa atividade visa refletir os valores, objetivos e recursos da agência e devem ser consistentes com as próprias políticas de gestão de riscos, se existentes.

Neste sentido, o que ficou evidenciado a partir da coleta de dados no campo empírico em estudo, é que tais definições ocorrem a partir da percepção pessoal de cada gestor, ao se deparar com as demandas em andamento. Essa realidade pode não resultar em consequências

negativas consideráveis, como é o caso da Central de Compras, porém, sob um olhar global da administração pública, seria importante institucionalizar os critérios de apetite aos riscos visto que não há garantia de que todos os atores eventualmente ocupantes de funções públicas de liderança tenham a capacidade técnica para tomar decisões discricionárias com êxito, de forma sustentável.

d) Análise, avaliação e tratamento dos riscos: No tocante a esse tópico, é importante ressaltar que tais atividades, para ocorrerem, devem primeiramente serem identificados os riscos. Por sua vez, na seção 4.3 do presente trabalho podemos apresentar os principais riscos que foram identificados pelos atores participantes da fase empírica desta pesquisa.

Sendo assim, no contexto dos processos de pregão executados pela Central de Compras, foi evidenciado que a análise, a avaliação e o tratamento dos riscos ocorre a partir da visualização de atos e procedimentos que não estão a contento, especialmente no que tange à observância dos regulamentos vigentes para cada objeto, por parte dos servidores que participam do fluxograma das atividades e, ao terem que executar alguma tarefa de sua competência, revisam o que foi feito anteriormente pelos respectivos setores.

Neste sentido, percebeu-se uma certa inquietação por parte de atores participantes do grupo focal 1, os quais demonstraram que a atividade de gestão de riscos, de forma ampla – por não ser oficialmente regulamentada na organização, extrapola a competência que legalmente é atribuída à função de pregoeiro, por exemplo. Observemos o seguinte relato:

GF1: [...] nós pregoeiros temos uma atribuição regulamentada por lei e a gente tem aquela atribuição na sessão, **porém a gente fica com responsabilidades de outros servidores**, certo? **Que não estão definidas nos parâmetros legais**, ou seja, nós temos um setor de pesquisa de preço dentro da própria central de compras então a gente lá tem a gerência da pesquisa de preços, como tem a gerência de registro de preços... então acho que cada gerência dessa tem que se responsabilizar pelo que faz e não só o pregoeiro, então tem atribuições que vem para o pregoeiro mas que não é do pregoeiro, e que também não está estabelecido dentro da central de compras e acabam sobrecarregando o trabalho do pregoeiro.

GF1: **Às vezes até também por receio de que possa ser cobrada no futuro** a gente acaba refazendo o trabalho que vem da pesquisa de preço analisando novamente, vendo toda essa documentação novamente, para que lá na frente não ocorra.

GF1: Não só a pesquisa de preço, como termo de referência, objetos solicitados próprios que não cabe a gente verificar.

GF1: Que teoricamente deveria vir todo instruído, bem “corretinho”.

GF1: Inclusive isso é decorrente da atuação atual do Tribunal de Contas que vem aferindo a legalidade dos processos de forma bem enfática e **acaba sobrecarregando a competência do pregoeiro nesse sentido porque um processo mal instruído em outras gerências ou em outros órgãos, mas que o pregoeiro que não revisou e acabou publicando o edital dando prosseguimento no certame acaba se responsabilizando**. Então assim, sobrecarrega nossa função por ter que revisar e por muitas vezes refazer o trabalho de outras pessoas, de outros órgãos e gerências que não foram feitas da forma adequada ou da forma que vem a cumprir a legislação atual.

Durante os procedimentos de análise dos riscos, não ficou evidenciado se os servidores utilizam uma metodologia relacionada à matriz de riscos. O que foi possível identificar é que a aceitação da *status quo* do risco, após o seu tratamento por quem for da competência do ato de ajustamento, ocorre pela própria percepção daquelas autoridades que vão dar o andamento ao certame, especialmente os gestores da Central de Compras, da Gerência de Licitação e os Pregoeiros, sendo que a probabilidade do evento impactar negativamente no alcance dos objetivos do pregão é visualizada considerando o conhecimento técnico e a experiência desses atores.

Acerca do tratamento dos riscos, a atuação segue o mesmo raciocínio explanado no parágrafo anterior, sendo que as ações são recomendadas por despachos ou outros instrumentos de interação formal entre setores e órgãos, como também através de diálogos internos, a fim de que se encontrem soluções para mitigá-los e levá-los a um nível aceitável pelos agentes.

e) Monitoramento e análise crítica: Quanto a essas atividades de gerenciamento de riscos, as quais visam assegurar a qualidade e a eficácia da gestão de riscos, é recomendável que seja uma atividade contínua e procedida por atores ocupantes de cargos de gerência, com a colaboração de supervisores, especialmente quanto à análise crítica, a fim de que sejam isentas e independentes.

No contexto da Central de Compras, não identificamos evidências de que essa atividade é institucionalizada conforme as recomendações eludidas no referencial teórico, sendo possível visualizar que o monitoramento e a análise crítica decorrem da percepção dos resultados dos certames no âmbito administrativo, como também pelo *feedback* obtido pelos julgamentos da Corte de Contas Estadual.

f) Registro e relato. Essas são as últimas atividades dos procedimentos de gestão de riscos, as quais remetem à importância de haver uma anotação documentada dos resultados obtidos no decorrer da aplicação da metodologia desenvolvida pela agência. O seu intuito é possibilitar o conhecimento do que foi feito e dos resultados para a organização; ter informações relevantes para contribuição das decisões; identificar o que precisa ser melhorado na prática da gestão de riscos; e auxiliar a interação dos *stakeholders*.

Considerando tais disposições e após o tratamento das informações obtidas pelas entrevistas aplicadas no campo empírico, foi possível identificar que o registro e relato da gestão dos riscos da organização, embora não sejam destinados exclusivamente à percepção do gerenciamento dos riscos, é realizada através de relatórios organizacionais os quais visam,

de forma ampla, visualizarem os resultados gerais dos certames, considerando todos os fatores internos e externos que dificultaram o alcance dos objetivos dos pregões.

Considerando as disposições trazidas no quadro 7, que explica os níveis de gerenciamento de riscos, ressaltamos que a pesquisa foi aplicada junto a atores que integram o denominado “nível de projetos e atividades”, o qual abarca as atividades finalísticas destinadas ao alcance dos objetivos organizações, dado que esse recorte foi necessário para viabilizar esta pesquisa.

Durante a coleta de dados documentais e levando em conta os direcionamentos decorrentes das fases da pesquisa, verificamos a existência da **Resolução Administrativa RA-TC nº 10/2016 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, a qual estabelece a matriz de riscos com foco na fiscalização de licitações e de obras de engenharia.

A Corte de Contas Estadual desde o exercício de 2016, acompanhando as boas práticas de governança e gestão de riscos Internacional e Nacional, trouxe esta inovação cujo intuito é organizar gerencialmente a metodologia de avaliação e julgamento dos processos licitatórios executados pelos seus jurisdicionados.

O pregão, tanto na forma presencial como eletrônica, está tratado na matriz de riscos do TCE, sendo que a pontuação específica para esta modalidade pode ser considerada como médio risco para o presencial e de baixo risco para o eletrônico, levando em conta exclusivamente a modalidade. Além desse critério, também são considerados outros aspectos para aferição do nível de risco, como o valor da licitação e a área da administração pública a qual é destinado o procedimento, com destaque de alta pontuação para composição do risco para as áreas da saúde, da educação e daquelas correlatas à limpeza urbana e tratamento de resíduos sólidos.

Considerando que a Central de Compras realiza procedimentos licitatórios com enfoque no pregão, por ser a modalidade mais utilizada nesta agência, sendo que é uma organização jurisdicionada àquele tribunal e que um dos principais objetivos identificados nesta pesquisa é a regularidade dos processos, resta evidente que é interessante a observância das disposições elencadas na dita Resolução Administrativa.

4.4.1 Maturidade da Organização

Nesta subseção visamos dissertar sobre o grau de maturidade da organização integrante do campo empírico desta pesquisa, no que tange à gestão de riscos, a partir do que ficou evidenciado pelas explicações anteriores e com base nos resultados obtidos através da etapa de coleta de dados.

O Tribunal de Contas da União constituiu como um dos objetivos estratégicos das organizações brasileiras, a promoção e a indução de boas práticas de gestão de riscos, de modo que conhecer o nível de maturidade da agência e promover o aperfeiçoamento de aspectos de GR que foram identificados como necessários de serem otimizados, se configura como uma importante ferramenta para tornar uma realidade o avanço desse componente de governança pública (TCU, 2018b).

Vieira e Barreto (2019, p.153) explicam que foi desenvolvido um modelo de avaliação de maturidade organizacional em gestão de riscos pelo Tribunal de Contas da União, embasado na IN Conjunta nº 1/2016/MP/CGU, como também que preconizam as metodologias elaboradas pelo ISSO 31000:2019, COSO ERM/GRC e *The Orange Book*.

Este modelo é formado por quatro dimensões: ambiente, processos, resultados e parcerias. São utilizados indicadores pré-estabelecidos de maturidade em gestão de riscos para medição, os quais estão disciplinados no anexo I do Roteiro de Auditoria para Gestão de Riscos (TCU, 2017a, p. 71-88). Ele tem como premissa de aferição dessa maturidade, a realidade da capacidade de liderança, de política e estratégia e de preparo dos colaboradores que são destinadas para o desenvolvimento da gestão de riscos e do cumprimento da missão institucional de gerar valor aos *stakeholders*, considerando os princípios da boa governança (TCU, 2018a).

Neste sentido, o modelo propõe que a aferição do índice de maturidade global é o resultado da média ponderada do somatório das quatro dimensões, que são apuradas inicialmente de forma individual, levando em conta os pesos de 40% para o ambiente, 30% para os processos, 10% para as parcerias e 20% para os resultados. Obtido o índice global, haverá a identificação do grau de maturidade da agência, que pode ser alocada diante dos seguintes níveis: inicial, básico, intermediário, aprimorado ou avançado (TCU, 2018a, p. 76).

Quadro 13 – Níveis de maturidade da gestão de riscos

Índice de maturidade	Nível de maturidade	Descrição
0% a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre gestão de riscos não disponível; ausência de comunicação sobre riscos.

20,1% a 40%	Básico	Gestão de riscos tratada informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre riscos.
40,1% a 60%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre gestão de riscos.
60,1% a 80%	Aprimorado	Gestão de riscos obedece aos princípios estabelecidos; é supervisionada e regularmente aprimorada.
80,1% a 100%	Avançado	Gestão de riscos otimizada; princípios e processos de gestão de riscos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: TCU (2018a, p. 122).

Os resultados da aplicação desse modelo podem contribuir sobremaneira para o aprimoramento da gestão de riscos da organização, visto que é essencial conhecer a situação real dos processos adotados pela agência. A realização efetiva de um trabalho diagnóstico, visa colaborar com a alta gestão da organização pública, no sentido de sensibilizá-la acerca dos potenciais benefícios da implementação ou aperfeiçoamento da gestão de riscos, a qual agrega maior probabilidade de alcance dos objetivos; maior nível de confiança dos *stakeholders* na agência; previne contra perdas e a favor da gestão de incidentes; colabora para a obtenção da regularidade e legalidade constante dos procedimentos; otimiza o recebimento de informações relevantes para realização de um bom planejamento e para tomadas de decisões; e melhora a capacidade de governança (TCU, 2018a, p. 124-125).

Sendo assim, dado o contexto dos pregões realizados pela Central de Compras e observadas as informações distribuídas no decorrer dessa dissertação, ficou evidenciado que não há institucionalização específica para a governança e a gestão de riscos, através de normativos que tratem desses quesitos no âmbito da administração pública estadual.

Entretanto, verificamos que os atores envolvidos nos procedimentos de pregão deste campo empírico, têm um elevado nível de responsabilidade quanto às atividades relacionadas aos trâmites processuais, inclusive evidencia-se a cultura existente nesta agência de que cada ator integrante dos setores pelos quais os processos percorrem, analisam e questionam as atividades realizadas pelos demais, promovendo a comunicação formal e informal a fim de mitigarem ou minimizarem os riscos percebidos. Observemos os relatos:

GF2: Fazendo só uma análise geral dessa parte quando você fala de gerenciamento de risco, os processos licitatórios do governo do estado já têm desde a origem, uma preocupação com o gerenciamento dos riscos devido ele passar por várias etapas desde a criação do processo. Ele tem uma cadeia que ele segue, **ele passa por vários setores e isso já é um gerenciamento do risco**, quando ele passa por vários setores, quando ele segue um rito “né” **além do controle da CGE ele tem também o controle interno da secretaria da administração, procuradoria** e todos esses entes e isso é um gerenciamento de risco de uma forma geral “né”? Que é feito dentro do governo do estado.

GF2: **Um fiscaliza o ato do outro, revisa “né”, como foi ressaltado.**

A percepção da existência do gerenciamento de riscos, na forma ampla, se justifica a partir dos relatos apresentados uma vez que durante o fluxo dos processos, além das atividades de revisão dos atos realizadas pelos próprios colaboradores da Central de Compras, existe a avaliação técnica executada por dois níveis de controles internos, quais sejam o setor de Controle Interno que existe na própria Secretaria de Estado da Administração, e a Controladoria Geral do Estado, que conta com um corpo auditores especializados em compras públicas, sendo que ambos emitem formalmente pareceres sobre a regularidade técnica dos procedimentos, podendo sê-lo em mais de uma oportunidade para cada processo.

Sem aplicar de forma avançada o modelo de aferição do nível de maturidade da organização do campo empírico desta pesquisa, mas considerando que não há regulamentos que tratem dessa matéria especificamente, bem como todas as informações e os dados obtidos e exaustivamente percorridos no presente trabalho, é possível identificar que esta organização se encontra no limiar dos níveis básico e intermediário de maturidade de gestão de riscos.

Justificamos o enquadramento entre esses níveis devido às evidências demonstrarem que o gerenciamento dos riscos nesta agência é tratado como “falhas de atos e procedimentos” sob os aspectos de regularidade com as normas de pregão e da operacionalização, mas não especificamente como “riscos”.

Além disso, os princípios e padrões norteadores dos procedimentos de pregão nesta agência são aqueles regulados pelas normas de licitação e de pregão, que não deixam de serem positivos e de promoverem resultados excelentes sob o aspecto da regularidade técnica dos processos, em conjunto com a atuação dos servidores que ficou demonstrado terem um alto nível de treinamento e conhecimento sobre a temática do pregão. Entretanto não se tratam de princípios específicos de gerenciamento de riscos, que é abordado de forma ampla, como também de treinamentos direcionados à lidarem com riscos propriamente ditos, mas de forma geral ficou evidente que existe um desempenho relevante quanto a identificação e a mitigação de eventos internos que possam comprometer o alcance dos objetivos dos pregões, exceto quanto ao objetivo “planejamento”, que é alheio aos operacionalizadores dos pregões.

GF2: Eu acho que **o risco da gente é muito baixo**, eu posso lhe dizer por que eu acompanho os processos de licitação que são analisados pelo Tribunal de Contas do Estado e o índice de irregularidade é muito baixo.

GF2: Inclusive já tivemos até depoimento de um conselheiro do TCE dizendo que em relação ao volume de licitação que temos na central de compras realmente o número é mínimo de licitação irregular.

A partir do relato acima transcrito, resta evidente que o objetivo da “regularidade” é amplamente alcançado, sendo o fator positivo com maior destaque percebido durante a

presente pesquisa. Entretanto, a busca para elevar o nível de maturidade da gestão de riscos da organização pode contribuir para o alcance de todos os seus objetivos, mitigando os riscos e gerando valor para os stakeholders e, principalmente, para a sociedade.

Embora essa seja uma das principais preocupações que permeiam a atuação dos atores que laboram nas compras públicas, sendo no contexto da Central de Compras um resultado relevante e que, de certa forma, tranquiliza a gestão em seus diversos níveis, é necessário lembrar da importância da promoção de inovações de governança no campo público, ajustando a cultura organizacional para o constante acompanhamento das boas práticas emergentes, pois sempre existe algo para ser aprimorado.

Nesse sentido e de forma ampla, considerando as evidências resultantes dessa pesquisa, é possível sugerir à administração local a implementação de algumas ações que visam elevar o nível de maturidade em gestão de riscos nas suas compras, otimizar o decorrer dos trabalhos para, conseqüentemente, alcançar melhores resultados.

Primeiramente, é indispensável que haja uma reavaliação da regulamentação vigente no Estado que abrange a organização pesquisada, a fim de que seja procedida uma gama de atualizações, alinhando às inovações normativas e tecnológicas expandidas pela União e pelas organizações internacionais, no tocante às compras públicas.

Paralelamente, diante das evidências relativas ao excesso de atividades e responsabilidades sobre alguns atores, que excedem as competências legais das suas funções, em detrimento de alguns déficits apresentados sobre a realização e autorrevisão das atividades por parte de outros colaboradores, é imprescindível que se restabeleça as competências de cada *stakeholder* interno, bem como o fluxograma dos processos, de maneira formal.

Cabe ser avaliada a criação de um setor de *compliance* para verificação *ex ante* da conformidade da instrução dos processos, sem prejuízo de uma requalificação intensa visando o aperfeiçoamento das práticas e, até, uma possível reestruturação da equipe, com base nas habilidades e competências demonstradas pelos componentes.

Com isso, espera-se minimizar os riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos dos pregões, agregando valor à organização e aos servidores correlatos aos procedimentos em tela, prestigiando especialmente a segregação de funções, a responsabilização justa e a própria estrutura de governança, colaborando para uma melhor percepção interna e externa sobre o órgão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi abordada nesta dissertação a temática da Gestão de Riscos em Compras Públicas, com um recorte destinado ao estudo de procedimentos realizados através da modalidade de pregão, sendo aplicado um estudo exploratório junto à Central de Compras do Estado da Paraíba, que é vinculada à Secretaria de Estado da Administração.

Foi incluída no referencial teórico a abordagem cíclica das compras públicas de Ferrer e Santana (2015), os princípios da Boa Governança traçados pela UNESCAP (2013) e corroborados pelo TCU e pela AGU, bem como foi dado enfoque às metodologias de gestão de riscos disponibilizadas pelo COSO ERM e ISO 31000:2018, principais ferramentas utilizadas como parâmetro para a institucionalização da gestão de riscos no Brasil.

A partir do estudo exploratório realizado, levando em consideração os instrumentos metodológicos utilizados para a coleta de dados empíricos e documentais e os seus tratamentos, propostos para buscamos compreender como essa temática inovadora de gerir eventos internos e externos que podem comprometer o alcance dos objetivos das agências públicas, vimos apresentar neste capítulo as respostas ao problema e aos objetivos da pesquisa (seção 5.1), seguido das contribuições, limitações e sugestões para pesquisas futuras (seção 5.2)

5.1 Resposta ao Problema e aos Objetivos da Pesquisa

A questão que norteou o presente estudo consiste em: **como aperfeiçoar os procedimentos de compras públicas por meio do pregão utilizando a gestão de riscos?**

Embasado neste problema de pesquisa foi iniciada uma investigação teórica com o intuito de compreender a sistemática dos procedimentos de compras públicas necessários à aplicação de recursos públicos pela administração deste setor, perpassando pela evolução dos modelos de escolhas de fornecedores que atualmente não pode ser livre, posto que a Constituição Federal do Brasil obriga a adoção das chamadas licitações (BRASIL, 1988).

Verificou-se a existência da Lei Geral de Licitações – Lei nº 8.666/1993, a qual criou as modalidades clássicas de licitação, seguida da Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão, que instituiu essa nova modalidade que é bastante utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns por ter regras simplificadas e prazos mais enxutos, fomentando inclusive a ampliação da competitividade e a economicidade através da fase de lances e da negociação direta com os melhores classificados, o que não ocorrer nas modalidades clássicas. Além disso, ficou

esclarecido que existem duas formas de licitar por pregão, sendo elas a presencial e a eletrônica, cuja tendência nacional é da utilização de plataformas eletrônicas para execução destes procedimentos.

Ocorre que para o alcance dos objetivos esperados pelos pregões, é necessário mitigar os riscos que possam comprometer os resultados exitosos, dado que por se tratar de procedimentos formais e que envolvem uma extensa gama de atividades e um considerável número de *stakeholders*, é comum existirem eventos internos e externos que permeiam o campo da incerteza da obtenção de sucesso.

Neste sentido, a literatura, os órgãos reguladores e aqueles de controle, têm estabelecido metodologias que contribuem para a identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, cujos parâmetros internacionais de referência são o COSO ERM, o ISO 31000:2018 e o Modelo de Três Linhas de Defesa. No âmbito nacional temos como referência o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno – GIRC do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 desse Ministério e da Controladoria Geral da União, e o Modelo de Avaliação da Maturidade Organizacional em Gestão de Riscos do TCU, que contribuem para a implementação da gestão de riscos pelas agências públicas brasileiras.

Consoante com as referências teóricas e por meio do método de análise de conteúdo adotado para tratamento e interpretação dos dados, verificou-se através do contexto do campo empírico desse trabalho, que existem alguns objetivos esperados pelos pregões que não estão sendo satisfatoriamente alcançados, destacando-se a boa instrução e a celeridade dos processos. Foram identificados os principais riscos que obstaculizam o resultado exitoso dos procedimentos, tais quais a insuficiência de planejamento, as falhas de instrução relativas ao atendimento das regras de pregão pelos setores requisitantes, e dificuldades na elaboração de termos de referência e de pesquisa de preços.

Em virtude disso, foi verificado que a gestão de riscos é uma ferramenta estratégica de governança, capaz de fomentar as atividades dos gestores públicos atuantes nos procedimentos de pregão para que consigam cumprir, satisfatoriamente, as suas responsabilidades precípua de gerarem, preservarem e entregarem valor público aos cidadãos que necessitam dos melhores resultados possíveis oriundos destas compras de bens e serviços.

Para constatar ainda mais as evidências ora descritas, passamos a explanar, de forma específica, as conclusões dos objetivos propostos nesta dissertação, os quais visam promover

a compreensão do objetivo geral e, conjuntamente, responder à questão que norteou este trabalho.

(a) *Mapear os marcos regulatórios e as rotinas administrativas dos processos de compras públicas da Central de Compras do Estado da Paraíba.*

Na seção 4.1 iniciou-se a explanação dos resultados referentes à compreensão do que é o pregão, bem como todas as suas fases e características específicas. Considerando que esse estudo exploratório foi realizado junto à Central de Compras, vislumbramos como necessário perceber as nuances regulatórias que regem o pregão e o fluxograma pelo qual perpassam os procedimentos.

Na subseção 4.1.1.1 tratamos especificamente do marco regulatório, na qual relacionamos no quadro 12 os regulamentos vigentes e disponíveis para acesso, cuja conclusão é de que as normas são suficientes para que os atores internos se organizem na execução das atividades de suas responsabilidades, entretanto verificamos que as competências dos setores está um tanto genérica e, ainda, os próprios entrevistados evidenciaram uma sobrecarga de responsabilidade para os operadores da fase externa do pregão, em detrimento dos setores que atuam na fase de interna. Outro destaque é a ausência de norma sobre governança e gestão de riscos.

Na subseção 4.1.1.2 explanamos sobre o mapeamento dos procedimentos, na qual foi apresentado um fluxograma através da figura 17, elaborado por este pesquisador a partir dos dados coletados, a fim de possibilitar a compreensão do trâmite dos pregões na organização, bem como conhecermos sobre as competências de cada setor pelo qual o processo percorre. Não foi possível verificar a existência de um fluxograma, o que tornou essencial a sua elaboração.

(b) *Perceber empiricamente quais são os principais objetivos da Central de Compras, relativos aos Pregões e se estão sendo satisfatoriamente alcançados;*

Na seção 4.2 desta dissertação, visamos explicar sobre os objetivos esperados pelos pregões executados pela Central de Compras e se havia o alcance deles de forma satisfatória. Os resultados apontam que os principais objetivos são a legalidade/regularidade, a celeridade, a ampliação da disputa, a economicidade, o atendimento do interesse público e a promoção do desenvolvimento econômico local.

Dentre eles, verificamos que a legalidade/regularidade dos processos é o objetivo cujo alcance é extremamente satisfatório, sendo o ponto de maior destaque positivo. Obtivemos evidências de que os demais objetivos também têm um bom alcance de satisfação, com

exceção da celeridade. Constatamos que a celeridade esperada pelos pregões não está ocorrendo da maneira esperada, principalmente em virtude da atuação dos setores/órgãos requisitantes das compras, quando da instrução dos processos, seja por ausência ou falha das justificativas, principalmente da quantidade, em detrimento das regras normatizadas pela Portaria nº 187/2018 do TCE, como por falhas na elaboração do termo de referência, o que gera um retrabalho e aumenta a morosidade dos procedimentos, que já são bastante burocráticos.

(c) Realizar um diagnóstico para identificar os principais riscos que permeiam os procedimentos de compras por Pregão, na Central de Compras do Estado da Paraíba;

Destinamos a explanação dos resultados diagnosticados sobre a identificação dos riscos que permeiam o alcance dos objetivos na seção 4.3 desta dissertação. Foi possível concluir a existência de oito principais riscos os quais obstaculizam o êxito dos certames, quais sejam: má instrução processual; termo de referência mal elaborado; especificação insuficiente ou excessiva do objeto; pesquisa de preços falha, gerando fracasso ou sobrepreço; limitação da qualificação do pregoeiro e da equipe de apoio; demandas recursais protelatórias; ausência ou insuficiência de planejamento; e fraude em licitação pelos fornecedores; intrinsecamente, foi possível identificar ainda riscos relativos à instabilidade política e à rotatividade de gestores de alto escalão, sendo que esses quesitos não foram destacados no contexto do campo empírico pesquisado.

É possível concluir que a maioria desses riscos está relacionada aos riscos operacionais, de acordo com as tipologias de riscos referenciadas na subseção 2.3.2 deste trabalho, fato esse que retrata a realidade de que as maiores dificuldades para serem alcançados os objetivos dos pregões na respectiva agência, podem ser vislumbradas devido ao grau de maturidade da organização para a gestão dos riscos internos. Na figura 18 pudemos correlacionar todos os riscos que foram identificados com as respectivas tipologias, sendo que os riscos financeiro-orçamentários são os que têm menos incidência na organização.

(d) Identificar como são gerenciados os riscos pela Central de Compras do Estado da Paraíba.

Por sua vez, a forma como se procede o gerenciamento dos riscos pela Central de Compras e setores correlatos ao fluxograma dos pregões, foi dissertada na seção 4.4 do presente trabalho. Verificamos que a gestão de riscos é executada de forma ampla, basicamente a partir da percepção dos servidores que, ao receberem os processos para executarem atividades de suas competências, revisam aquelas praticadas anteriormente e,

vislumbrando falhas de procedimento, principalmente pelo não atendimento ou pelo atendimento insuficiente das regras vigentes para o pregão, promovem a interação formal ou informal visando o tratamento do risco.

Evidenciou-se que o grau de maturidade da agência para a gestão de risco está alocado entre o nível básico e intermediário, vide subseção 4.4.1. Portanto existe a possibilidade e a potencialidade de melhoria dos processos de gestão de riscos na respectiva organização, o que é positivo em virtude da implementação de novas políticas internas de promoção e otimização da governança pública, acompanhando as boas práticas referenciais a nível nacional e internacional.

5.2 Contribuições, Limitações e Sugestões para Pesquisas Futuras

A presente pesquisa visa contribuir tanto para o campo científico quanto para o prático, no que tange à temática abordada, que é inovadora devido à pouca quantidade de pesquisas relacionadas à governança e gestão de riscos em compra públicas no Brasil, especialmente na região Nordeste.

Sob o aspecto científico, é salutar a iniciativa de contribuir para o desenvolvimento de pesquisas relacionadas à gestão de riscos em compras públicas, representando um avanço no preenchimento de lacunas existentes na academia, devido esta área da administração pública ser essencial e extremamente necessária para o funcionamento da máquina administrativa de quaisquer organizações, bem como para a promoção de bem-estar social através da entrega de bens e serviços aos cidadãos.

Assim sendo, acreditamos que a educação é o principal meio de implementação de inovações, a partir das ideias que são refletidas em estudos acadêmicos, possibilitando chegar até os gestores públicos e políticos as recomendações oriundas da ciência, que visem a otimização das suas atuações e competências. Foram adotados pressupostos epistemológicos e metodológico visionários da academia, na busca de atrair visões contemporâneas fundamentais para a obtenção de êxito nas ações atreladas à gestão de compras públicas por meio do pregão.

Sob a perspectiva prática, o presente trabalho buscou apresentar com profundidade as informações necessárias para a implementação da gestão de riscos em compras públicas destinadas à bens e serviços comuns, por qualquer organização pública brasileira.

Considerando que uns dos objetivos do PGPCI é a contribuição para o aperfeiçoamento da visão e das práticas de gestão pública em nível regional, bem como o aprimoramento da modelagem, implementação e gestão de políticas públicas, especialmente no Estado da Paraíba, esse trabalho teve como umas das premissas a investigação empírica de uma organização pública local, sob a ótica da gestão de riscos aplicada aos procedimentos de pregão, sendo possível obter um importante diagnóstico que pode ser utilizado pela própria agência a fim de otimizar as práticas relacionadas ao tema dissertado.

Nesta pesquisa há subsídios que se utilizados podem contribuir para a redução da vulnerabilidade da respectiva agência e de quaisquer outras que realizem procedimentos equivalentes, podendo ser aplicada para melhorar os resultados da destinação de recursos públicos através da qualidade dos serviços e bens ofertados à população, principalmente no contexto de crises políticas e econômicas as quais o Estado Paraibano e o Brasil possam enfrentar.

A promoção, de forma institucionalizada, de inovação da cultura dos agentes públicos para que suas atuações estejam diretamente alinhadas com as boas práticas de governança e gestão de riscos, é um dos objetivos do Decreto Federal de Governança e também da literatura apresentada no decorrer deste trabalho, que embora buscou-se abordar significativamente a temática da gestão de riscos nos pregões, por se tratar de um trabalho de natureza exploratória, foram identificadas algumas limitações.

Neste sentido, durante os estudos iniciais para o desenvolvimento desta pesquisa foi percebida e inclusive debatida durante a banca da qualificação, uma limitação referente à pouca quantidade de literatura existente sobre a temática deste trabalho, motivo pelo qual foi aumentado o esforço para, diante desta limitação, gerar uma contribuição para a academia.

É plausível ressaltar que mesmo não havendo uma definição literária sobre a quantidade mínima de entrevistas por grupos focais, sendo que o pesquisador deve proceder de acordo com o que for necessário para responder ao problema de pesquisa, uma das limitações percebidas é que a aplicação de um grupo focal junto a cada grupo dos atores participantes, pode ter limitado a coleta de dados no quesito profundidade. Devido à agenda excessivamente atribulada desses atores, não foi possível convergir para a realização de mais de uma entrevista por grupo.

Além disto, a temática desta pesquisa é consideravelmente sensível por se tratar de análise e interpretação de informações de governança interna das organizações, especificamente quanto aos seus procedimentos de compras públicas, sendo assim, foi

percebida uma certa polidez durante a entrevista junto ao grupo de gestoras, fato compreensível, mas que pode ter limitado o alcance de resultados com maior detalhamento. Inclusive devido a esses dois fatores, agenda atribulada e polidez, houve uma limitação na aplicação prática da metodologia de gestão de riscos. Por estes motivos, não se pode generalizar os resultados deste trabalho para todas as organizações que realizam pregão.

Por estes motivos, considerando que todo trabalho tem limitações e, de certa forma, consideram-se inacabados, podemos sugerir para pesquisas futuras a realização de estudos aplicados em diversas organizações, destinados a um aprofundamento prático da aplicação de metodologias de gestão de riscos em compras públicas.

Recomendamos para futuras pesquisas a realização de coleta e tratamento de dados suficientes para a elaboração de uma minuta de metodologia de gestão de riscos consolidada a partir das referências existentes, aplicável especificamente ao contexto das licitações. Esta seria uma oportunidade extraordinária de contribuição para o desenvolvimento desse ramo da gestão pública que é indispensável à promoção de políticas públicas e de bem-estar para a população, através da entrega de bens e serviços de qualidade, pois fomentaria a atuação com prevenção a oportunistas, com incentivo a cooperação e gerindo os estímulos dos atores adequadamente, ou seja, objetivando entregar valor público de maneira sustentável.

REFERÊNCIAS

- _____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, 2017d. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pftwo7>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- _____. Gestão de riscos. Brasília: STJ, 2016.
- _____. Good governance. In: LEVI FAUR, David (Ed.). *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- _____. Manual de gestão de riscos do TCU. Brasília: TCU, 2018b.
- _____. Referencial básico de gestão de riscos. Brasília: TCU, 2018a.
- _____. Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.
- _____. **Reforma de Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed 34: Brasília: ENAP, 1998.
- _____. Resolução Administrativa. RA-TC nº 10/2016. **Matriz de Risco**. Paraíba: TCE, 2016.
- _____. Triangulation in Qualitative Research. In: FLICK, U., KARDORFF, E., STEINKE, I. (eds.). **A Companion to Qualitative Research**, London: Sage, 2000.
- ABRATT, R.; SACKS, D. The marketing challenge: towards being profitable and socially responsible. **Journal of Business Ethics**, v. 7, n. 7, p. 497-507, 1988.
- AGU. **Sistema de Governança Corporativa (SGC)**. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/638207>. Acessado em 09 jun. 2018.
- BARBOZA, S. I S. **Sistema de marketing alimentar: uma análise da consideração ética do produto de origem animal**. 2014. 197f. Tese de Doutorado em Administração – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. Educação ambiental comunitária. Uma experiência com a técnica de pesquisa snowball (bola de neve). **Revista Eletrônica do Mestrado de Educação Ambiental**, Rio Grande, v. 27, p.44-60, 2011.
- BRASIL. Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. **Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes. Norma Brasileira ABNT NBR ISO 31000**: Primeira Edição, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017d. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pftwo7>>. Acesso em: 40 nov. 2019.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos**, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei do Pregão**. 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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 020.905/2014-9 - **Relatório de Levantamento de Auditoria**, Acórdão nº 927/2015 - TCU Plenário, Brasília, 2014c.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Plano diretor da reforma do aparelho Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BEUREN, I.M.; MACÊDO, F.F.R.R. **Artigos sobre gasto público publicados em periódicos internacionais**. Revista Administração em Diálogo. PUC-SP. São Paulo, 2014.

BRICKSON, S. L. Organizational Identity Orientation: Forging a Link between Organizational Identity and Organizations. Relations with Stakeholders. **Administrative Science Quarterly**, v. 50, p. 576-609, 2005.

CABRAL, S.; REIS, P. R. C.; SAMPAIO, A. H. **Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica**. Revista de Administração, v. 50, n. 4, p. 477-491, 2015.

COSTA, F.J. **Marketing e sociedade**. João Pessoa: editora UFPB, 2015.

DENZIN, N.K; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2 ed. São Paulo: Artmed, 2006.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. **Public procurement and innovation – resurrecting the demand side**. Research Policy, 2007. Vol. 36 No. 7, pp. 949-63.

FERRER, F; SANTANA, J.E. **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRIEDMAN, A.L. and MILES, S. **Stakeholders: Theory and Practice**. Oxford University Press: Oxford, 2006.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies. **Academy of Management Review**, 24, p. 191–205, 1999.

GLÄSER, J. LAUDEL, G. **Expertinterviews und qualitative Inhaltsanalyse**. 3. ed. Wiesbaden: VS Verlag, 2009.

HENDRY, J. R. Taking Aim at Business: What Factors Lead Environmental Non-Governmental Organizations to Target Particular Firms? **Business and Society**, v. 45, n. 1, p. 47-86, Mar 2006.

HENRIKSEN, H.Z.; MAHNKE, V. E-procurement adoption in the danish public sector: the influence of economic and political rationality. **Scandinavian Journal of Information Systems**, v. 17, n. 2, p. 85–106, 2005.

HUNT, S.D. The nature and scope of marketing. **Journal of Marketing**, v. 40, p. 17-28, July 1976.

HUNT, S.D. Sustainable marketing, equity, and economic growth: a resource-advantage, economic freedom approach. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 39, n. 1, p. 7-20, 2011.

ITAMARATY. **O Brasil e a OCDE**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>>. Acesso em 05 de jan.2019.

JANNY, H. et al. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública**: como fortalecer uma visão integrada. Brasília: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 17/059, 2011.

JÚNIOR, J.T.P; DOTTI, M.R. **As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica**. Revista TCU, 2008. Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/392/442>>. Acesso em 01 de mai.2018.

KOTLER, P.; LEVY, S. Broadening the concept of marketing. **Journal of Marketing**, v. 33, p. 10-15, 1969.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MOTA, F.P.B. **Processo eletrônico de compras públicas na perspectiva da dualidade da tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa, 2010.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, p.731-747, 2011.

MYERS, M.D. Qualitative research in information systems. **MIS Quarterly**, v. 21, n. 2, 1997.

MYERS, M.D; NEWMAN, D. The qualitative interview in IS research: Examining the craft. **Information and Organization**, v. 17, n. 1, p. 2-26, 2007.

NASCIMENTO, G. F.; GOMES, E. B. F.; BECALLI, A. M.; SOUZA, S.; CORCETTI, E. **A qualidade dos produtos adquiridos por pregão eletrônico e a sua relação com a sala de aula no Ccaufes**. Anais do VIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Resende, RJ, Brasil, 2011.

NEUENFELD, D. R.; STADNICK, K. T.; CARIO, S. A. F.; AUGUSTO, C. A.; (UEM), U. E. M. **Custos de Transação nas Compras Públicas**. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, v. 11, n. Ed. Especial 1, p. 226-252, 2018.

NIEBUHR, J.M. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2004.

OCDE. (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development). **Governance**. Disponível em <www.oecd.org/governance> Acesso em 30 mai.2018.

OCDE (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development). **Avaliações da OCDE Sobre Governança Pública: Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. OECD Publicação, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf/view>>. Acesso em 20 de dez.2018.

OCDE. (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development). **Risk and regulatory policy: improving the governance of risk**. Publishing, 2010. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/risk-and-regulatory-policy-9789264082939-en.htm>>. Acesso em 10 de jan.2019.

OPEN COMPLIANCE & ETHICS GROUP (OCEG). **GRC capability model – version 3.0 (Red Book)**. Scottsdale: OCEG, 2015.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Administração. Gabinete do Secretário. **Central de compras:** mais um avanço do Governo na inovação da Gestão Pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1, 2008, Brasília. Anais... Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/77>>. Acesso em 04 de jan.2019.

POPE C., MAYS N. **Qualidade na pesquisa qualitativa em saúde.** In: Pope C, Mays N. Pesquisa qualitativa na atenção à saúde. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed; p. 97-115. 2009.

RAJKUMAR, A.S.; SWAROOP, V. **Public spending and outcomes:** does governance matter? *Journal of Development Economics*, v. 86, p. 96-111, 2008.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. **Para Além dos Preços Contratados:** Fatores Determinantes da Celeridade nas Entregas de Compras Públicas Eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018.

REYNOLDS, S.J.; SCHULTZ, F.C.; HEKMAN, D.R. **Stakeholder Theory and Managerial Decision-Making:** Constraints and Implications of Balancing Stakeholder Interests. *Journal of Business Ethics*, v. 64, p. 285-301, 2006.

ROSSETTI, J.P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa:** Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências. São Paulo: Atlas, 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** Brasília: TCU, 2014.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 4. Ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

TERRA, A.C.P. **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. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

ÚBEDA, R.; ALSUA, S.; CARRASCO, N. Purchasing models and organizational performance: a study of key strategic tools. *Journal of Business Research*, Vol.68, p.177-188, 2015.

UNESCAP. **What is good governance?** 2013. Disponível em <<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>> Acesso em 01 jun.2018.

VICENTE, E. F. R.; SOARES, L. L. **Divulgação de compras públicas nos websites das capitais dos estados do Brasil**. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 4, n. 3, p. 331-360, 2011.

VIEIRA, J.B.; BARRETO, R.T.S. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Coleção: Gestão Pública. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (APLICAÇÃO DOS GRUPOS FOCALIS)

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semiestruturada (Grupos Focais)

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional
Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional

Esta entrevista tem por objetivo identificar **como é possível aperfeiçoar os procedimentos de compras públicas por meio do pregão utilizando a gestão de riscos**. As perguntas foram divididas em quatro partes, buscando atender aos objetivos específicos da pesquisa.

Tema/Título da pesquisa: GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS PÚBLICAS: Um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba

Perfil dos participantes			
Nome	Formação	Tempo que trabalha com Pregão na Central de Compras	Tem experiência anterior em Pregão? Qual?

Local	
Data	
Horário	
Duração	

OBJETIVOS / QUESTÕES	
O Pregão	Mapear as rotinas administrativas e os marcos regulatórios dos processos de compras públicas por Pregão, da Central de Compras do Estado da Paraíba.
	01. Como vocês descrevem as rotinas administrativas para a realização dos Pregões na Central de Compras?
	02. Em que medida/Até que ponto vocês consideram que as rotinas administrativas para realização dos Pregões são bem definidas e estão atualizadas?
	03. Em que medida/Até que ponto você considera que os marcos regulatórios sobre o Pregão, bem como as competências de cada servidor estão bem definidas?
	04. Onde é possível ter acesso às normas e às atribuições sobre a execução de Pregões na Central de Compras? Como é esse acesso?
O Impacto	Perceber empiricamente quais são os principais objetivos da Central de Compras, relativos aos Pregões, e se estão sendo satisfatoriamente alcançados.
	05. A quantidade de Pregões realizados pela Central de Compras é expressiva? É possível indicar uma média aproximada de pregões realizados nos últimos quatro anos? Quais objetos são licitados através de pregão na Central de Compras?
	06. Quantos servidores da Central de Compras, aproximadamente, estão envolvidos nos procedimentos

	de Pregão? Quais os cargos/funções deles, bem como o nível de efetividade das suas atuações?
	07. Quais são os principais objetivos das compras públicas por meio de Pregão?
	08. Em que medida/Até que ponto você considera que tais objetivos são satisfatoriamente alcançados? Por quê?
Os Riscos	Realizar um diagnóstico para identificar os principais riscos que permeiam os procedimentos de Pregão na Central de Compras do Estado da Paraíba
	09. Quais são os principais eventos internos que podem comprometer o alcance dos objetivos do Pregão? Por quê?
	10. Quais são os principais eventos externos que podem comprometer o alcance dos objetivos do Pregão? Por quê?
	11. Quais eventos podem ocorrer num procedimento de Pregão que podem comprometer a imagem/reputação do órgão? Por quê?
	12. Quais eventos podem comprometer a legalidade do Pregão? Por quê?
	13. Quais eventos financeiros-orçamentários que podem pôr em risco o alcance dos objetivos ou a própria realização do Pregão? Por quê?
	14. Dentre esses eventos, quais você percebe que têm maior e menor incidência?
O Método da Gestão de Riscos	Identificar como a gestão de riscos pode ser capaz de melhorar os procedimentos de compras públicas, através de Pregão, na Central de Compras do Estado da Paraíba
	15. Em que medida/Até que ponto os servidores se deparam com decisões difíceis de serem tomadas durante os procedimentos de Pregão?
	16. Como se realiza o Gerenciamento de Riscos nos pregões realizados pela Central de Compras?
	17. Em que medida/Até que ponto vocês consideram que a comunicação e consultas formais são importantes para as tomadas de decisões que envolvem algum risco para a Administração?
	18. Em que medida/Até que ponto vocês consideram que seria importante para os servidores que atuam nos Pregões, que utilizassem de contextos e critérios pré-estabelecidos para aceitação de riscos, para tomar decisões em cenários de incertezas?
	19. Em que medida/Até que ponto atuar com identificação formal de riscos, explanando sua fonte, suas causas e suas possíveis consequências, deixaria mais claros os processos de tomadas de decisões complexas?
	20. Em que medida/Até que ponto você acredita que tratar os riscos identificados, a fim de mitigá-los ou levá-los a um nível aceitável pela organização, contribui para o alcance dos objetivos dos Pregões?
	21. Em que medida/Até que ponto você acredita que monitorar e registrar os resultados da gestão de riscos relacionados ao Pregão contribui para a efetividade dos Pregões de forma contínua e sustentável?
	22. Em que medida/Até que ponto você acredita que a regulamentação para Gestão de Riscos, agrega/agregaria valor a essa organização, no que tange aos Pregões?
	23. De maneira geral, qual a sua percepção sobre como a Gestão de Riscos pode contribuir para o aperfeiçoamento das compras públicas através do pregão?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional – PGPCI
Campus Universitário – João Pessoa – PB – CEP: 58.059900
Discente: João Cláudio Araújo Soares

GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS PÚBLICAS: um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba

Esta pesquisa faz parte da Dissertação de Mestrado de João Cláudio Araújo Soares. Gostaríamos de contar com sua colaboração, que consiste em responder a uma entrevista sobre *a gestão de riscos em compras públicas*.

Esclarecemos que sua identidade será mantida em sigilo e que todas as informações prestadas serão utilizadas unicamente para os fins desta pesquisa. Sua participação, portanto, não lhe causará prejuízo algum, mas sim, colaborará para uma melhor compreensão *da temática de gestão de riscos nas compras públicas, mais especificamente através do pregão*.

Além disso, esclarecemos que sua participação é voluntária e que, caso queira, poderá interromper ou desistir desta entrevista a qualquer hora ou deixar de responder a quaisquer das questões que lhe forem feitas.

Quaisquer dúvidas ou indagações poderão ser sanadas junto à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba.

Se você concorda em participar, nós agradecemos muito a sua colaboração e gostaríamos que você colocasse a sua assinatura a seguir, indicando que está devidamente informado (a) sobre os objetivos da pesquisa e os usos dos seus resultados.

Entrevistado(a)

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objeto deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação do selecionado. Acredito que o participante recebeu todas as informações necessárias, que foram fornecidas em linguagem compreensível e que ele compreendeu a explicação.

Entrevistador - João Cláudio Araújo Soares

João Pessoa, _____ de _____ de 2019.