

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA – MPGE**

**DISSERTAÇÃO**

**GERENCIAMENTO DE RISCOS COMO ESTRATÉGIA DE FOMENTO  
AO VALOR PÚBLICO: UMA PROPOSTA APLICADA AOS  
PROCESSOS DE AQUISIÇÕES MUNICIPAIS**

**MARILAINÉ APARECIDA FERREIRA**

**2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA – MPGE**

**GERENCIAMENTO DE RISCOS COMO ESTRATÉGIA DE FOMENTO  
AO VALOR PÚBLICO: UMA PROPOSTA APLICADA AOS  
PROCESSOS DE AQUISIÇÕES MUNICIPAIS**

**MARILAINE APARECIDA FERREIRA**

*Sob orientação do Professor*  
**Dr. Daniel Ribeiro de Oliveira**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, no curso de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

**Seropédica/RJ  
Março de 2021**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F368g      Ferreira, Marilaine Aparecida, 1984-  
Gerenciamento de Riscos como estratégia de fomento  
ao Valor Público: uma proposta aplicada aos processos  
de aquisições municipais / Marilaine Aparecida  
Ferreira. - Soledade de Minas, 2021.  
140 f.

Orientador: Daniel Ribeiro de Oliveira.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Gestão  
e Estratégia, 2021.

1. Gerenciamento de riscos. 2. Compras públicas.  
3. Valor público . I. Oliveira, Daniel Ribeiro de,  
1981-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio  
de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Gestão e  
Estratégia III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

**MARILAINÉ APARECIDA FERREIRA**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre** no Programa de Pós Graduação em Gestão e Estratégia, Área de Concentração em Gestão e Estratégia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 17/03/2021

**Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020**, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da dissertação.

---

Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Presidente da Banca

---

Dr. Daniel Ribeiro de Oliveira  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)  
Orientador/Membro Interno

---

Dra. Suzanne Érica Nóbrega Correia  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)  
Membro Externo



Emitido em 08/04/2021

**TERMO N° 354/2021 - MPGE (12.28.01.00.00.00.05)**

**(N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)**

*(Assinado digitalmente em 08/04/2021 12:12)*

**DANIEL RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
*DIRETOR DE INSTITUTO - TITULAR*  
*CHEFE DE UNIDADE*  
*ICSA (12.28.01.45)*  
*Matricula: 2652268*

*(Assinado digitalmente em 09/04/2021 09:34)*

**PAULO RICARDO DA COSTA REIS**  
*ASSINANTE EXTERNO*  
*CPF: 081.517.576-04*

*(Assinado digitalmente em 08/04/2021 11:53)*

**SUZANNE ÉRICA NÓBREGA CORREIA**  
*ASSINANTE EXTERNO*  
*CPF: 023.441.804-43*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número:  
354, ano: 2021, tipo: **TERMO**, data de emissão: 08/04/2021 e o código de verificação: 4eb59b273a

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pais e irmã, pelo incentivo, orações e por toda a ajuda a mim dedicada.

Ao meu companheiro Túlio, agradeço por ter feito e acreditado tanto, às vezes até mais que a mim mesma. Sem esta dedicação eu não teria conseguido.

Ao Professor Daniel, agradeço pela acolhida, orientações e paciência na construção desse projeto.

Aos Professores Caio Chain e Paulo Reis agradeço pelas observações e correções realizadas na fase de qualificação que me ajudaram a aprimorar o trabalho.

Agradeço aos professores que compõem o quadro do MPGE. Cada qual deixou um pedacinho de si em minha trajetória.

À Turma 2019 do MPGE, agradeço pela generosidade e união. Formamos uma grande equipe!

Aos colegas da Prefeitura Municipal de São Lourenço que partilharam comigo suas experiências, obrigada pela disponibilidade e colaboração.

Agradeço aos servidores da UFRRJ que preparavam tudo para nos receber nas sextas-feiras, sempre dispostos a ajudar.

Por fim, agradeço a Deus, o Autor Maior, que me concedeu vida e saúde para concluir a jornada e que colocou todas essas pessoas especiais em meu caminho.

Gratidão a todos!

E como diz o poeta “Somos do tamanho dos nossos sonhos” (Fernando Pessoa). Obrigada por fazerem parte deste sonho!

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

Arthur Schopenhauer

## RESUMO

FERREIRA, Marilaine Aparecida. **Gerenciamento de Riscos como estratégia de fomento ao Valor Público: uma proposta aplicada aos processos de aquisições municipais.** 2021. 140 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

Para o Estado, as compras revestem-se como instrumentos de políticas públicas, com acentuada relevância no que se refere ao cumprimento da missão organizacional. No entanto, diante dos riscos aos quais a área de aquisições está sujeita, por vezes, inexistente a efetivação daquilo que se planejou, fazendo-se necessário o desenvolvimento de estratégias capazes de aprimorar os procedimentos, a fim de garantir o atingimento dos resultados esperados e a geração de valor para a sociedade. Nesse contexto, objetivou-se investigar a maneira pela qual o gerenciamento de riscos contribui para o melhoramento das aquisições e para a produção de valor público, partindo da seguinte indagação: como o gerenciamento de riscos corporativos aplicado em processos de aquisições municipais colabora com a geração de valor público? Por meio de pesquisa qualitativa, empreendida sob a forma de estudo de caso realizado no município de São Lourenço/MG, foram utilizadas técnicas como pesquisa bibliográfica e documental, observação não participante, entrevistas e questionários que possibilitaram a coleta de dados, os quais, após análise e interpretação, conduziram a um diagnóstico quanto ao papel do gerenciamento de riscos no fomento ao valor público. Os resultados evidenciaram que ao setor de compras compete a geração de valores públicos caracterizados em quatro dimensões - eficiência, eficácia, transparência e legitimidade-, cada uma composta por indicadores que representam os atributos esperados dos processos de aquisição. Por outro lado, detectou-se a presença dos riscos, descritos como eventos capazes de prejudicar o bom andamento das compras, e que foram classificados segundo perspectivas de observação, em conformidade aos momentos ou fases de sua ocorrência. Concluiu-se que as consequências dos riscos impactam sobre a formação dos valores públicos, pois atingem os indicadores do valor, de maneira que o gerenciamento, quando aplicado aos processos internos, tais como as aquisições, adquire o condão de impedir o confronto entre riscos e valores, preservando a formação destes. A pesquisa permitiu, ainda, a proposição de um método de gerenciamento de riscos cujas etapas voltam-se para a geração e preservação de valores públicos. A experiência relatada apresenta contribuições que podem ser replicadas em outras áreas da administração pública. Espera-se, como benefícios deste trabalho, o avanço da teoria subjacente, bem como a implantação de melhorias junto ao ambiente pesquisado.

Palavras-chaves: Gerenciamento de riscos; compras públicas; valor público.



## ABSTRACT

FERREIRA, Marilaine Aparecida. **Risk Management as a strategy to foster Public Value: a proposal applied to municipal procurement processes.** 2021. 140 f. Dissertation (Master in Management and Strategy). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021

For the State, procurement is a public policy instrument, with great relevance concerning the fulfillment of the organizational mission. However, given the risks to which the procurement area is subject, sometimes what was planned is not carried out, in such a way that the development of strategies to improve procedures is necessary to ensure achievement of results and generate value for the society. In this context, this study aimed to investigate how risk management contributes to the improvement of procurement and the production of public value based on the following question: how does enterprise risk management applied to municipal procurement processes collaborate with the generation of public value? Through qualitative research, in the form of a case study carried out in the municipality of São Lourenço/MG, techniques such as bibliographic and documental research, non-participant observation, interviews, and questionnaires were used that enabled the collection of data which, after analysis and interpretation, led to a diagnosis on the role of risk management in fostering public value. The results showed that the procurement sector is responsible for generating public values characterized by four dimensions - efficiency, efficacy, transparency, and legitimacy, each made up of indicators that represent the attributes expected of the acquisition processes. On the other hand, the presence of risks was detected, which are described as events capable of harming the good progress of purchases, and which were classified according to observation perspectives, in conformity with the moments or phases of their occurrence. It concluded that the consequences of risks impact the formation of public values, since they affect the value indicators, so that management, when applied to internal processes such as procurement, prevents the confrontation between risks and values, preserving the formation of values. The research also allowed the proposition of a risk management method whose steps are focused on the generation and preservation of public values. The experience reported presents contributions that can be replicated in other areas of public administration. The expected outcomes of this research is the progress of the subjacent theory, as well as the implementation of improvements in the researched environment.

Keywords: risk management; public procurement; public value.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – <i>Framework Enterprise Risk Management</i> .....	23
Figura 1.2– <i>Framework Enterprise Risk Management 2017</i> .....	24
Figura 1.3 - Processo de Gestão de Riscos conforme ISO 31000/2018 .....	26
Figura 1.4 - O processo de aquisição pública.....	30
Figura 2.1 - O Triângulo Estratégico de Mark Moore.....	43
Figura 2.2 – Processo de produção e cadeia de valor.....	49
Figura 2.3 – Medidas de desempenho x medidas de valor público.....	49
Figura 2.4 – <i>Framework</i> Gestão de Riscos Corporativos integrado com estratégia e performance segundo TCU.....	50
Figura 4.1 - Organograma da Gerência de Licitações, Compras e Contratos.....	63
Figura 4.2 - Diagrama de Resultados de busca das expressões <i>Public Procurement + Risk Management + Public Value</i> .....	67
Figura 4.3 - Delineamento da pesquisa .....	69
Figura 5.1 - Organograma Geral Prefeitura Municipal de São Lourenço.....	82
Figura 5.2 - Servidores por Secretaria.....	83
Figura 5.3 - Organograma Nível de Gerenciamento Institucional.....	83
Figura 5.4 - Modelo esquemático de valores públicos em aquisições públicas.....	91
Figura 5.5 - Relação entre as consequências de eventos e valores públicos em aquisições...112	
Figura 5.6 - Impacto dos Riscos sobre valores públicos em aquisições.....	113
Figura 5.7 - Análise de influência dos riscos sobre valores públicos.....	118
Figura 5.8 – Modelo de Gerenciamento de riscos orientado à geração de valor público.....	119

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Mudança de papéis das compras: compra reativa e compra proativa.....	28
Quadro 1.2 - Riscos em processos de aquisições públicas conforme literatura.....	37
Quadro 1.3 - Riscos em aquisições segundo auditorias da CGU.....	39
Quadro 3.1 - Categorias de valor público em compras públicas segundo pesquisa bibliográfica.....	57
Quadro 4.1 – Sujeitos entrevistados.....	75
Quadro 5.1 - Quantidade de processos licitatórios por modalidade.....	84
Quadro 5.2 - O papel do setor de compras para a organização a partir da ótica da equipe de compras.....	87
Quadro 5.3 - Definição de compra satisfatória segundo entrevistados.....	88
Quadro 5.4 - Relevância dos resultados em compras públicas segundo entrevistados.....	94
Quadro 5.5 - Riscos em processos de aquisições conforme perspectivas de observação.....	109
Quadro 5.6 - Fatores de risco sobre indicadores de valor público segundo equipe de compras.....	110

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 - Frequência de citação de cada aspecto de valor segundo entrevistados.....	90
Gráfico 5.2 - Mensuração da importância dos indicadores de valor público em processos de aquisições segundo secretarias solicitantes.....	92
Gráfico 5.3 - Mensuração da importância dos indicadores de valor público em processos de aquisições segundo equipe de compras.....	92
Gráfico 5.4 - Quantitativo de resultados em compras públicas conforme escala de relevância para os sujeitos da pesquisa.....	96

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AGM – Advocacia-Geral do Município
- CGM – Controladoria-Geral do Município
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CND – Certidão Negativa de Débitos
- COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*
- ERM – *Enterprise Risk Management*
- GRC – Gerenciamento de Riscos Corporativos
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
- INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
- ISO – *International Organization for Standardization*
- LCM – Lei Complementar Municipal
- LCM – Lei Complementar Municipal
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- NPM – *New Public Management*
- PPA – Programa Plurianual
- SICADE – Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico
- SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- SME – Secretaria Municipal de Educação
- SMesp – Secretaria Municipal de Esporte
- SMG – Secretaria Municipal de Governo
- SMIU – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana
- SMP – Secretaria Municipal de Planejamento
- SMS – Secretaria Municipal de Saúde
- SMTC – Secretaria Municipal de Turismo e Cultura
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- TCE – Tribunal de Contas do Estado
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TR – Termo de Referência
- VP – Valor Público

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - GERENCIAMENTO DE RISCOS CORPORATIVOS E AQUISIÇÕES PÚBLICAS	
1.1 Introdução .....	17
1.2 Riscos e Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC): Conceitos e aspectos históricos.....	18
1.3 O Gerenciamento de Riscos Corporativos aplicável ao setor público.....	21
1.4 Modelos de Gerenciamento de Riscos: COSO ERM e ISO 31000 .....	22
1.5 A função compras e seu <i>status</i> estratégico para as organizações .....	27
1.6 O processo de aquisição pública .....	29
1.7 Princípios das Licitações .....	31
1.8 Abordagens acerca do Gerenciamento de Riscos em aquisições públicas .....	34
1.9 Riscos em processos de aquisições .....	37
1.10 Resumo do capítulo .....	41
CAPÍTULO 2 – A TEORIA DO VALOR PÚBLICO	
2.1 Introdução .....	42
2.2 O desenvolvimento da Teoria de Valor Público .....	43
2.3 O conceito de Valor Público .....	44
2.4 A Relação Valor Público x Gestão de Riscos Corporativos em aquisições .....	47
2.5 A relação Valor Público x Aquisições Públicas .....	51
2.6 Compras e produção de valor sob a perspectiva dos <i>stakeholders</i> .....	53
2.7 Resumo do capítulo .....	54
CAPÍTULO 3 – VALORES PÚBLICOS EM AQUISIÇÕES	
3.1 Introdução .....	55
3.2 Os valores públicos formalizados pelas compras públicas .....	56
3.3 Resumo do capítulo .....	60

## CAPÍTULO 4 – PROBLEMATIZAÇÃO, DELIMITAÇÕES E METODOLOGIA

4.1 Introdução .....	61
4.2 Contextualização.....	61
4.3 Pergunta de pesquisa.....	64
4.4 Objetivos .....	64
4.4.1 Objetivo Geral .....	64
4.4.2 Objetivos Específicos .....	64
4.5 Justificativa .....	65
4.6 Delimitações da pesquisa.....	67
4.7 Metodologia .....	68
4.7.1 Classificação da pesquisa .....	69
4.7.1.1 Quanto aos objetivos .....	70
4.7.1.2 Quanto à estrutura interpretativa .....	71
4.7.1.3 Quanto à abordagem de investigação .....	71
4.7.2 Coleta de dados .....	72
4.7.2.1 Pesquisa bibliográfica.....	72
4.7.2.2 Pesquisa documental .....	73
4.7.2.3 Observação .....	73
4.7.2.4 Entrevista.....	74
4.7.2.5 Questionário.....	76
4.7.3 Análise dos dados.....	77
4.8 Resumo do capítulo .....	78

## CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Introdução .....	79
5.2 Objeto de estudo .....	81
5.3 Apresentação dos resultados .....	86
5.3.1 Valores públicos em compras públicas .....	86
5.3.1.1 A perspectiva da equipe de compras e dos requisitantes/usuários internos quanto aos valores produzidos pelas aquisições .....	86
5.3.2 Riscos em compras públicas .....	97
5.3.2.1 Identificação dos riscos .....	97
5.3.3 Impacto dos riscos sobre os valores públicos.....	110

5.3.4 Proposição de um Modelo de Gerenciamento de Riscos orientado ao fomento dos valores públicos.....	117
5.4 Resumo do capítulo .....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	121
REFERÊNCIAS .....	124
APÊNDICES	
Apêndice 1 – Roteiro para entrevista e questionário com o Gerente de Licitações, Compras e Contratos .....	134
Apêndice 2 - Roteiro para entrevista e questionário com a equipe de compras .....	136
Apêndice 3 - Roteiro para entrevista e questionário com os responsáveis pelas compras nas Secretarias Municipais .....	138
Apêndice 4 - Etapas do Gerenciamento de Riscos Corporativos orientado ao fomento de valores públicos .....	140



## APRESENTAÇÃO

No contexto da Administração Pública, sobretudo no que se refere à produção de resultados, é preciso compreender a realidade municipal, que se mostra peculiar quando comparada aos demais entes e requer análises profundas e específicas em busca do aprimoramento necessário.

Sabe-se que a Constituição de 1988 ergueu os municípios à condição de entes federados autônomos, tornando-se uma referência para descentralização (ABRUCIO; SANO, 2011) e inaugurando o desenho político de uma Federação Trina (GRIN; ABRUCIO, 2016), com destaque para as entidades subnacionais (ABRUCIO; SANO, 2011; GRIN; ABRUCIO, 2016). Em âmbito municipal, a relevância do movimento descentralizador foi tão intensa a ponto de Grin e Abrucio (2016) afirmarem que no Brasil a descentralização quase equivaleu a uma municipalização, haja vista as consequências e benefícios para os governos locais, principalmente em termos de recursos fiscais, em função do incremento das receitas advindas de transferências e outras fontes.

Contudo, não apenas sob o aspecto fiscal a descentralização é caracterizada. Há também as dimensões administrativa e política, as quais se referem, respectivamente, às capacidades institucionais e à delegação de autoridade dos níveis centrais para governos subnacionais (GRIN, 2016). Em especial, sob o aspecto administrativo, a descentralização prometia que os governos mais próximos da população seriam aqueles que entregariam políticas públicas de melhor qualidade e com menor custo (GRIN, 2016), fato que gerou grandes desafios aos municípios.

No que se refere às competências administrativas, estas desdobram-se em tarefas internas as quais, pela complexidade que carregam, requerem um aparato organizacional inovador e moderno, com o incremento de estratégias de gestão aptas tanto a impedir a ocorrência de eventos que possam vir a macular os resultados esperados, quanto a agregar valor a estes resultados. Sob tal perspectiva, desponta o Gerenciamento de Riscos Corporativos como ferramenta para redução de vulnerabilidades administrativas, cuja função é garantir o alcance das ações planejadas.

A crise financeira global colocou o gerenciamento de riscos como tema proeminente em organizações públicas, incluindo-o sob novas abordagens em substituição às visões tradicionais, aplicáveis a determinadas áreas específicas, como saúde, segurança, seguros e créditos (RANA; WICKRAMASINGHE; BRACCI, 2019). Igualmente, a relação entre gerenciamento de riscos e produção de valor, já consolidada na literatura (IBGC, 2007;

BEASLEY; FRIGO, 2007; HOPKIN, 2010; PELEIAS *et al*, 2013; COSO ERM, 2017; OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018; PREWETT; TERRY, 2018; HUNZIKER, 2019), elevou esta atividade a patamares estratégicos da organização, construindo um paradigma moderno que associa gestão de riscos à desempenho e faz com que sua aplicabilidade seja requerida, também, junto à gestão pública e às rotinas administrativas. No entanto, para que tal aplicabilidade seja exitosa, deve o gerenciamento de riscos recair primordialmente sobre áreas essenciais na produção do serviço público, condição em que as aquisições ganham destaque.

As compras públicas, na qualidade de atividade meio, têm o condão de influenciar diretamente as atividades fins de uma organização, com relevância na cadeia de valor. Por isso, carecem ser profissionalizadas e aprimoradas. Torna-se, portanto, necessário avançar em direção a uma debate que inclua o gerenciamento de riscos em aquisições como forma de agregação de valor, produzindo uma aplicabilidade com benefícios práticos e teóricos. Valendo-se da Teoria de Valor Público preconizada por Mark Moore (1994; 1995), este estudo de caso pretende lançar bases para uma modelagem de gerenciamento que atinja todas as etapas dos processos de aquisições efetuados pelo Município de São Lourenço/MG e que esteja voltada para preservação e criação de valores públicos, sendo esta uma lacuna de pesquisa que se pretende preencher.

Diante disto, objetiva-se analisar o setor de compras da Prefeitura de São Lourenço/MG, tendo em vista sua importância para a administração municipal. Para tanto, esta dissertação foi dividida em cinco capítulos. No primeiro serão tratados assuntos afetos ao gerenciamento de riscos e às aquisições, com enfoque na aplicabilidade do gerenciamento ao setor público e à área de compras. O segundo capítulo abordará a Teoria do Valor Público, correlacionando-a à temática proposta. O capítulo seguinte apresentará o resultado da pesquisa bibliográfica ao estabelecer as dimensões de valor público e seus indicadores relacionados aos processos de aquisições. O quarto capítulo descreverá a problematização e a metodologia utilizada na pesquisa, para, no capítulo seguinte, serem apresentados os resultados empíricos extraídos. Por fim, serão tecidas as considerações finais do presente trabalho.

## **CAPÍTULO 1 - GERENCIAMENTO DE RISCOS CORPORATIVOS E AQUISIÇÕES PÚBLICAS**

### **1.1 Introdução**

Para o cumprimento de sua maior competência qual seja, a promoção do bem comum, o Estado empreende inúmeras atividades operacionais a fim de materializar a prestação do serviço público. Assim, para atingir o máximo aproveitamento, a Administração carece desenvolver estratégias de otimização de resultados, com vistas a identificar e eliminar os pontos críticos que, porventura, possam vir a comprometer os mais diversos processos de trabalho ou impactar negativamente sobre o binômio receitas x despesas. É neste sentido que o Gerenciamento de Riscos surge como ferramenta apta à detecção e correção de desvios prejudiciais ao alcance dos objetivos, pois liga-se à valorização e melhoramento dos resultados (ZONATTO; BEUREN, 2010; PELEIAS *et al*, 2013; PALERMO, 2014; COSO ERM, 2017; OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018; PREWETT; TERRY, 2018; ISO 31000/2018; HUNZIKER, 2019), de forma que sua aplicação, cada vez mais, é recomendada ao âmbito público, especialmente em atividades estratégicas, tal como a área de compras.

A discussão sobre a importância do setor de compras para as organizações se desenvolve há anos (BAILY *et al* 2000; GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000; MATTHEWS, 2005; STAPLES, 2010; ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015), porém pouco se falou acerca do gerenciamento de riscos em aquisições. Nesse quesito, destacam-se os trabalhos de Faria *et al* (2010); Faria, Ferreira e Gonçalves (2013); Lima e Coelho (2015); Tadeu e Guimarães (2017) e Miranda, Santos e Almeida (2019) que abordaram os riscos em aspectos ou fases específicas das aquisições, com destaque para a etapa contratual. Tal característica demonstra a carência de estudos que compreendam a gestão de riscos de forma holística, ou seja, abarcando todo o processo de aquisição, incluindo as fases de planejamento, licitação e execução contratual.

O presente capítulo propõe uma investigação acerca da aplicabilidade do Gerenciamento de riscos corporativos aos processos de aquisições públicas, trazendo conceitos, marcos históricos e modelos de gerenciamento recomendados pelos órgãos de controle do Brasil, com destaque para Tribunal de Contas da União (TCU). Na continuidade, o capítulo discute as particularidades da função compras dentro da administração pública para, então, apresentar abordagens acerca do gerenciamento de riscos em aquisições públicas, por meio da elucidação dos principais riscos e das formas de gerenciamento já expostos em trabalhos anteriores.

## 1.2 Riscos e Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC): Conceitos e aspectos históricos

A norma ISO 31000 (2018) define risco como o efeito da incerteza nos objetivos. Comumente, o risco é associado a algum evento desfavorável ou mesmo à possibilidade de perda, com impactos prejudiciais sobre os resultados ou patrimônio das empresas (MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004; COSO-ERM, 2004; COSO-IC, 2013; PELEIAS *et al*, 2013; ÁVILA, 2014; TCU, 2018). Assim, o risco atinge a gama de resultados que pode ocorrer, sendo a escolha um de seus componentes chave (KHAN; BURNES, 2007).

Martin, Santos e Dias Filho (2004) classificam os riscos em três grandes dimensões, alegando incumbir à governança a tarefa de garantir o funcionamento de controles eficientes para o gerenciamento e de identificar a probabilidade da ocorrência de cada risco, em conformidade à missão da organização e ao impacto sobre os ativos empresariais. Citam-se as dimensões, nas quais se incluem subgrupos de riscos coligados:

- (i) *Riscos de propriedade* associados à mobilização, aquisição, manutenção e disposição de ativos, tais como riscos de perda de ativos críticos, riscos estratégicos ou externos, riscos financeiros.
- (ii) *Riscos de processo* originados do uso ou operação dos ativos para alcançar os objetivos empresariais e que são gerenciados, sobretudo, pelo controle de desempenho. Possui como subgrupos os riscos de operação humana (deficiência em processos de planejamento, tomada de decisão, perdas, controle), riscos de defeitos de equipamentos ou processos, fraudes e omissões.
- (iii) *Riscos comportamentais* vinculados à aquisição, manutenção, utilização e disposição dos ativos de base humana, entre eles a capacidade de gestão, incluindo risco de insatisfação ou desmotivação, risco de disfuncionalidade dos ambientes de trabalho, riscos de percepção e julgamento, riscos de atitudes perante os riscos.

Embora o conceito de risco traga consigo a noção de incerteza, ambos não são sinônimos, pois o risco representa algo mensurável, ao passo que a incerteza guarda resultados cujas probabilidades são desconhecidas. Apesar das discussões existentes, pode-se afirmar que os riscos caracterizam-se como mensuráveis e gerenciáveis, enquanto as incertezas são qualificadas como não mensuráveis e altamente subjetivas (KHAN; BURNES, 2007; HUNZIKER, 2019). Nesse viés, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC - (2007, p.11) preconiza que o conceito de risco “envolve a quantificação e qualificação da

incerteza, tanto no que diz respeito às perdas como aos ganhos, com relação ao rumo dos acontecimentos planejados, seja por indivíduos, seja por organizações”.

A identificação e a forma de tratamento do risco refletem a maturidade das organizações, privadas ou públicas (ÁVILA, 2014) e desenham a política de Gerenciamento de Riscos, por meio da qual são implementados os procedimentos de aferição e controle, os quais conduzirão a uma resposta à imprevisibilidade dos eventos futuros. A norma ISO 31000 define o GRC como atividades coordenadas para direcionar uma organização com relação ao risco. Também pode ser caracterizado como uma ferramenta fundamental para o aprimoramento da dinâmica de governança, pois incrementa a capacidade de decidir (AVILA, 2014) ou de administrar perdas (ZONATTO; BEUREN, 2010). Por isso, o GRC é tido como fundamental para o equilíbrio da administração das organizações (ZONATTO; BEUREN, 2010), abrangendo todos os setores da economia (MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004).

Historicamente, Hubbard (2009) afirma que a gestão de riscos existe desde que reis ou chefes de clãs decidiram fortificar paredes, realizar alianças ou armazenar provisões. Na antiga Babilônia já era possível identificar práticas de gestão de riscos, porém ainda de forma intuitiva. Tal cenário mudou a partir do século XVII, com o desenvolvimento da teoria da probabilidade ou estatística, a qual permitiu que o risco fosse quantificado de forma significativa e não apenas pela intuição. Embora dentro de um contexto evolutivo, do século XVIII ao século XX, a gestão de riscos limitou-se a seguros, bancos, mercados financeiros e a algumas agências governamentais, no que se refere à saúde pública.

Na década de 1940, houve o aprimoramento na gestão de riscos que passou a ser aplicada em energia nuclear e em exploração de petróleo, com utilização de computadores e de novos modelos quantitativos. Entretanto, até o final do século XX o gerenciamento de riscos ainda não estava totalmente disseminado nas organizações, fato que viria a se modificar por causa dos decepcionantes resultados de investimentos em novas tecnologias, das falhas de algumas grandes corporações, da distribuição de operação entre parceiros globais, do ataque de 11 de setembro de 2001 e do conseqüente mal-estar econômico que infundiu uma nova cultura de risco (HUBBARD, 2009).

Quanto ao campo acadêmico, Fraser e Simkins (2010) trazem alguns marcos, a começar pelo ano de 1915, em que Friedrich Leitner publica, em Berlim, *Die Unternehmensrisiken*, uma dissertação sobre riscos e respostas que incluía a área de seguros. Posteriormente, em 1921, Frank Knight publicou o livro que se tornou referência sobre gestão de riscos intitulado “*Risk, Uncertainty and Profit*”, no qual a incerteza – não mensurável – foi separada do risco, que é mensurável e passível de sistematização. Também em 1921 surge o Tratado sobre a

probabilidade (*Treatise on Probability*) de John Maynard Keynes e, em 1928, o trabalho de John von Neumann sobre Teoria dos Jogos e Estratégias - *Zur Theorie der Gesellschaftsspiele* -, ambos contendo técnicas aptas a desenvolver o processo de gerenciamento.

Já em 1952, *The Journal of Finance* publicou “*Portfolio Selection*” de Harry Markowitz, artigo que explorou questões de retorno e variação em carteira de investimentos, contendo sofisticadas medidas de risco financeiro, e que mais tarde, em 1990, ganharia o Premio Nobel, ao passo que em 1975, foi publicado pela revista *Fortune* o artigo “*The Risk Management Revolution*”, o qual sugeriu que as funções de gerenciamento fossem coordenadas e não mais desconectadas dentro de uma organização, bem como que a alta administração se tornasse responsável por preparar uma política organizacional e pela supervisão da função (FRASER; SIMKINS, 2010).

Anos se passaram até que em 1992 o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO – expediu o guia *Internal Control - integrated framework* (COSO I) que continha preceitos de gestão de riscos (COSO, 1992). Com relação à primeira norma, a AS/NZS 4360:1995, esta surgiu em 1995, na Nova Zelândia, e configurou um importante passo para um quadro global de referência (FRASER; SIMKINS, 2010). Ambos, tanto o guia do COSO quanto a norma de gestão de riscos, tornaram-se marcos para a história do gerenciamento, influenciando significativamente sua evolução.

Posteriormente, em 2004, após algumas catástrofes como o colapso da empresa Enron, que revelou um esquema de manipulação de balanços, lucros inflados e ocultação de dívidas, bem como após a aprovação da Lei Sarbanes-Oxley, em 2002, cuja finalidade era proteger os investidores e os *stakeholders* contra possíveis fraudes financeiras, o COSO publica o *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO-ERM, 2004) com foco específico na gestão de riscos corporativos, o qual sofreu atualização, no ano de 2017, para incluir as dimensões da estratégia e do desempenho em seu escopo. Nessa linha do tempo, é preciso também incluir a publicação da norma técnica ISO 31000 *Risk management – Principles and guidelines*, em 2009, atualizada em 2018, que prevê boas práticas de gerenciamento, configurando um norte para tal atividade.

Em sua configuração atual, o gerenciamento de riscos atrela-se ao aprimoramento da estratégia (ZONATTO; BEUREN, 2010; PELEIAS *et al*, 2013; PALERMO, 2014; COSO ERM, 2017; OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018; PREWETT; TERRY, 2018; ISO 31000/2018; HUNZIKER, 2019), o que reafirma sua função de instrumento para gestão das organizações. Contudo, apesar da amplitude e importância, premente ressaltar que o GRC não se presta à eliminação de todos os riscos, mas à sua identificação, mensuração e controle a

níveis aceitáveis. Direciona-se àquilo que pode afetar os resultados esperados (ZONATTO; BEUREN, 2010) e visa tratar da identificação, avaliação e administração de riscos de forma a garantir razoável segurança da consecução de objetivos, bem como da geração de valor para as organizações (COSO ERM, 2017). Representa, portanto, um direcionamento de esforços para transformar o negativo em positivo ou as ameaças em oportunidades, sempre considerando a impossibilidade de eliminação total de riscos.

### **1.3 O Gerenciamento de Riscos Corporativos aplicável ao setor público**

Comumente afirma-se que para algumas organizações o escopo da gestão de riscos possui maior amplitude que para outras, à exemplo das empresas do setor financeiro, as quais mostram-se mais propensas à adoção do gerenciamento. Entretanto, a postura de controle de riscos não se encontra adstrita apenas a seguimentos do setor privado, ao contrário, afeta também o setor público que correlaciona-o à dimensão da boa governança e como um auxílio na consecução dos objetivos organizacionais (PAAPE; SPEKLÉ, 2012).

As características afetas à estratégia, agregação de valor e ao cumprimento de objetivos estão fortemente presentes na Administração Pública, que atrela-se à realização dos planos previstos em suas peças orçamentárias e para os quais é obrigada a se atentar, como garantia da eficiência da gestão. Nesse sentido, reside a importância da utilização do GRC no setor público como ferramenta estratégica para consecução de metas, tal como no setor privado, e em consonância ao que é afirmado por Oleskivicz, Oliva e Pedroso (2018) segundo os quais todos os principais riscos impactam nos objetivos estratégicos e por Beasley e Frigo (2007), cuja pesquisa constatou que o risco estratégico representa maior ameaça à organização.

É necessário, pois, conceder relevância às peculiaridades do setor público. Sabe-se que determinados riscos apresentam a característica da generalidade, enquanto outros são reservados a algumas áreas (ZONATTO; BEUREN, 2010), de forma que o GRC pode ser muito desigual segundo as diferentes organizações (PAAPE; SPEKLÉ, 2012; HOPKIN, 2010). Assim, conhecer os riscos específicos a que uma organização está sujeita é fundamental, tendo em vista que “aqueles aos quais está exposta e que não sabe reconhecer são os que se revelam mais contundentes” (MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004, p. 10).

Hill (2001), ao discorrer sobre gerenciamento de riscos em serviços públicos, afirma que o governo lida com os riscos por meio de várias funções, seja na proteção de direitos, no fomento à atividade econômica, na manutenção da integridade ambiental, na melhoria da saúde humana ou, ainda, na entrega de serviços governamentais.

Alguns estudos foram engendrados sobre a gestão de riscos na área pública. Destacam-se aqueles realizados por Woods (2009), Palermo (2014) e Montezano *et al* (2019). Woods (2009) propôs um estudo de caso sobre o sistema de controle de gerenciamento de riscos da Prefeitura de Birmingham no qual identificou a existência de três variáveis principais: políticas de governo centrais, tecnologia da informação e comunicação e tamanho organizacional. A autora caracterizou a política de governo central como a variável mais poderosa, que afeta o GRC de maneiras simultâneas, pois conduz muitos dos objetivos estratégicos do governo local, sendo estes o principal foco da gestão de riscos.

Palermo (2014) analisou uma grande organização do setor público do Reino Unido com o objetivo de explorar porque o GRC derivado do setor privado é adotado e mantido na área pública. Foi demonstrada a importância da gestão de riscos como ferramenta de prestação de contas e como um modelo de influência positiva para a boa governança e para o desempenho organizacional. Por sua vez, Montezano *et al* (2019) detectaram junto a servidores de uma Secretaria do Governo Federal do Brasil que a utilização do gerenciamento de riscos ocasiona mais benfeitorias que dificuldades, tais como melhoria dos processos e alcance de resultados, atuação preventiva aos eventos, aumento do engajamento dos envolvidos, fortalecimento institucional e cumprimento de recomendações de órgãos de controle.

Embora Oliveira Júnior, Gomes e Machado (2015) tenham constatado que, no Brasil, poucas entidades públicas implementaram rotinas padronizadas de gestão de riscos, tornou-se possível observar uma recente expansão da aplicabilidade do GRC, sobretudo a nível federal (SOUZA *et al*, 2020), fato possivelmente desencadeado pelas normatizações emanadas da Controladoria-Geral da União, nomeadamente a Instrução Normativa nº 001/2016, que dispõe sobre Controle Interno, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal e que tende a servir de espelho para aplicação a outros entes federados.

Essa difusão do GRC requer o uso de metodologias específicas. Entre os modelos mais adotados no Brasil e recomendados como referência pelo Tribunal de Contas da União (TCU<sup>1</sup>) estão o proposto pelo *Committee of Sponsorin Organizations*, modelo COSO ERM, e pela *International Organization for Standardization* - ISO, conhecido como Norma ISO 31000, adiante apresentadas.

#### **1.4 Modelos de Gerenciamento de Riscos: COSO ERM e ISO 31000**

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>



Um importante marco para o Gerenciamento de Riscos foi a elaboração, em 2004, do documento *Enterprise Risk Management Integrated Framework* pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. O COSO<sup>2</sup> caracteriza-se como uma entidade sem fins lucrativos, formada pela associação das classes profissionais financeira e contábil, com a finalidade de proporcionar a melhoria dos relatórios financeiros por meio da ética, fortalecimento dos controles internos, governança e gerenciamento de riscos.

Segundo o COSO-ERM (2004) a gestão de riscos corporativos é definida como:

Processo que permeia toda a organização, colocado em prática pela alta administração da entidade, pelos gestores e demais colaboradores, aplicado na definição da estratégia e projetado para identificar possíveis eventos que possam afetar a instituição e para gerenciar riscos, de modo a mantê-los dentro do apetite de risco, com o fim de fornecer segurança razoável em relação à consecução dos objetivos da entidade (COSO-ERM, 2004)

Da definição apresentada é possível verificar que o GRC abrange: o alinhamento entre apetite e estratégia de risco; aprimoramento de decisões e resposta ao risco; redução de surpresas e perdas operacionais; identificação de riscos múltiplos; aproveitamento de oportunidades; melhoria na alocação de capital, entre outras características.

A estrutura de gerenciamento construída em 2004 volta-se, principalmente, para a realização dos objetivos da entidade, os quais foram categorizados em estratégicos, de operações, de comunicação e de conformidade. O modelo inicialmente proposto pelo COSO-ERM (Figura 1.1), além dos objetivos, apresenta oito componentes do gerenciamento de riscos, que são: ambiente interno, estabelecimento de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta ao risco, atividades de controle, informações e comunicações, monitoramento.

Figura 1.1 – *Framework Enterprise Risk Management*



Fonte: adaptado de COSO-ERM, 2004

<sup>2</sup> Definição retirada de <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

Entre objetivo e componente há uma relação direta, sendo o primeiro aquilo que a entidade se esforça para alcançar e o segundo o que é necessário para este atingimento. Para que o gerenciamento de riscos seja considerado eficaz, é necessário verificar se os oito componentes estão presentes e atuando efetivamente, sem quaisquer deficiências materiais, respeitando o apetite de risco da entidade. A eficácia do gerenciamento fornece razoável garantia quanto ao cumprimento dos objetivos estratégicos e operacionais da entidade, bem como atesta se as informações são confiáveis e se as leis e regulamentos estão sendo obedecidos (COSO-ERM, 2004).

Mais adiante, em 2017, o COSO publicou um novo marco em Gerenciamento de Riscos Corporativos intitulado *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*, que destaca a importância de se considerar o risco integrado ao processo de definição da estratégia da organização e à condução do desempenho. A norma inova ao analisar determinados aspectos com maior profundidade, englobando os conceitos de estratégia, risco e desempenho, o que acaba por contribuir com a atual perspectiva de GRC, a qual intenta proporcionar uma visão abrangente de todos os riscos, oportunidades e suas interdependências nas organizações (HUNZIKER, 2019). Observa-se a Figura 1.2:

Figura 1.2– *Framework Enterprise Risk Management 2017*



Fonte: adaptado de Coso ERM, 2017

O novo *framework* demonstra preocupação com o incremento de valor aos resultados e relaciona-se a um conjunto de vinte princípios que sustentam cinco componentes. Os componentes são: (i) Governança e Cultura, que institui responsabilidades de supervisão do GRC e estabelece valores éticos e comportamentos; (ii) Estratégia e Definição de Objetivos, os quais atuam juntos no processo de planejamento estratégico, inclusive na definição do apetite ao risco; (iii) Desempenho, que preconiza que os riscos nocivos à estratégia necessitam ser identificados e avaliados, priorizando-os conforme o grau de severidade que possuem; (iv) Análise e Revisão, a fim de dimensionar até que ponto os componentes do GRC estão em bom funcionamento; (v) Informação, Comunicação e Geração de Relatório, que representa tanto a exposição quanto a obtenção de informações junto a fontes internas e externas.

Quanto aos princípios há os relacionados ao componente da governança e cultura que são: (i) supervisão dos riscos pela diretoria; (ii) estabelecimento de estruturas operacionais; (iii) definição da cultura desejável; (iv) demonstração de comprometimento com valores-chaves e (v) atração, desenvolvimento e manutenção de indivíduos capazes. Há, também, os relacionados à estratégia e definição de objetivos que são: (vi) análise do contexto do negócio; (vii) definição de apetite ao risco; (viii) avaliação de alternativas de estratégia e (ix) formulação de objetivos do negócio. No que se refere ao componente do desempenho encontram-se (x) a identificação dos riscos; (xi) a avaliação da severidade dos riscos; (xii) a priorização dos riscos; (xiii) a implementação de respostas aos riscos e (xiv) o desenvolvimento de portfólio. No campo da análise e revisão estão (xv) a avaliação substancial de mudanças; (xvi) a revisão do risco e do desempenho e (xvii) o aperfeiçoamento do GRC. E, por fim, no último componente representado pela Informação, Comunicação e Geração de Relatório tem-se os princípios do (xviii) impulso aos sistemas de informação; da (ixx) comunicação de informações sobre riscos e da (xx) comunicação sobre risco, cultura e desempenho.

Essa nova metodologia almeja a produção de melhores resultados e visa coibir eventos que possam impedir a implementação da estratégia, bem como a execução de um bom desempenho organizacional. Por essa razão, afirma-se que o gerenciamento passou a atingir os níveis mais elevados da gestão, deixando de se restringir a aspectos operacionais e exigindo um olhar holístico sobre os processos.

Em contraposição ao gerenciamento de riscos com características de análises mais isoladas, o novo modelo COSO-ERM (2017) reconhece que muitos riscos estão relacionados. Dessa forma, os processos de gerenciamento foram revigorados e amadurecidos com medições, monitoramento e produção de relatórios sistemáticos, incorporando-se à própria atividade de gestão, ou seja, ao nível estratégico. Embora a maioria dos vinte componentes de 2017 já estivesse presente no cubo de 2004, ambos são diferenciados pela profundidade da discussão. A atualização do *framework* contempla o aumento da compreensão acerca do papel da gestão de riscos nas mais diversas organizações e em todos os seus departamentos. A ênfase nos dois primeiros campos “Governança e Cultura” e “Estratégia e Estabelecimento de objetivos” promove o alcance do GRC a toda organização, além de elevar a responsabilidade pelo gerenciamento aos níveis mais altos da gestão, situando-o como um componente cultural, associado à criação de maior valor à empresa (PREWETT; TERRY, 2018).

Quanto às atividades da Gestão de Riscos, a *International Organization for Standardization* (ISO), por meio da norma técnica ISO 31000, publicada no Brasil sob o nome ABNT NBR ISO 31000, estabeleceu um padrão, adotado pelo Tribunal de Contas da União

(TCU, 2018), cujo processo envolve as ações de comunicação e consulta; estabelecimento do contexto; identificação, análise, avaliação de riscos; tratamento de riscos; monitoramento dos riscos e registro e relato dos riscos, podendo ser vislumbrado na Figura 1.3:

Figura 1.3 - Processo de Gestão de Riscos conforme ISO 31000/2018



Fonte: ABNT NBR ISO 31000

Consoante a norma ISO 31000/2018 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018) o propósito da comunicação é promover a conscientização e o entendimento do risco, ao passo que a consulta visa obter retorno e informação para auxiliar a tomada de decisões. A definição do escopo, contexto e critérios presta-se a personalizar o processo de gestão de riscos, garantindo uma avaliação eficaz e um tratamento de riscos apropriado. O contexto divide-se em interno, que corresponde à estrutura organizacional, responsabilidades, processos, sistemas de informação, diálogo e relação com partes interessadas e contexto externo, no qual se inserem questões legais, sociais, culturais, políticas, financeiras, tecnológicas, econômicas entre outras.

Quanto ao processo de avaliação de riscos, este compreende as atividades de identificação, análise e avaliação. A identificação visa encontrar, reconhecer e descrever os riscos que influenciam o alcance dos objetivos da organização; a análise tem como finalidade compreender a natureza do risco e suas características, enquanto a avaliação permite comparar o nível de risco encontrado durante o processo de análise com os critérios estabelecidos no momento em que o contexto foi considerado (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

A etapa de tratamento intenta selecionar opções para abordar os riscos, o que inclui balancear os benefícios face aos custos, esforços ou desvantagens de implementação. Todavia, ainda que cuidadosamente realizado, o tratamento de riscos pode vir a produzir consequências não pretendidas. Neste sentido, as atividades de monitoramento e análise crítica asseguram que as formas de tratamento mantenham-se eficazes, num processo de melhoria contínua. Por fim, convém que todos os procedimentos de gestão de riscos, incluindo os resultados, sejam documentados e relatados, visando tanto à melhoria da relação com as partes interessadas quanto ao subsídio à alta direção para a tomada de decisões e cumprimento de demais responsabilidades (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018). Vale mencionar que o Brasil está entre os países que colaboram com a missão de tornar a ISO 31000 norma geral de gerenciamento de riscos (IBGC, 2007).

Entre os desafios mais críticos para as administrações situa-se a determinação do quanto de risco a entidade está preparada para aceitar na busca de valor (COSO, 2004). Por isso, acredita-se que a definição do apetite ao risco configura pré-requisito para um gerenciamento bem sucedido (PAAPE; SPEKLÉ, 2012). Assim, “a exposição ao risco deve ser quantificada, o apetite para assumir esse nível de risco deve ser confirmado e a capacidade da organização de suportar quaisquer consequências adversas previsíveis devem ser claramente estabelecidas” (HOPKIN, 2010, p. 24), visando à construção de um modelo condizente com cada organização.

### **1.5 A função compras e seu *status* estratégico para as organizações**

A função compras é descrita por Dias (2010) como um segmento no fluxo de suprimento cuja finalidade é prover as necessidades de materiais ou serviços, planejá-las quantitativamente e satisfazê-las no momento certo, verificar o recebimento e providenciar o armazenamento, compondo uma operação de acentuada relevância. Destarte, as compras não configuram, apenas, atividades rotineiras, sem maiores implicações para as organizações, haja vista os propósitos a que se destinam. Baily *et al* (2000) definem amplamente os objetivos das compras, que são:

- a. Suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviços;
- b. Assegurar a continuidade de suprimentos para atender necessidades emergentes ou planejadas;
- c. Comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor para cada centavo gasto;

- d. Administrar os estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo;
- e. Manter relacionamentos cooperativos sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação eficaz de toda a organização;
- f. Desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.

Identifica-se, portanto, que as compras são descritas como operações de importância considerável na estrutura organizacional (BAILY *et al*, 2000; MATTHEWS, 2005; DIAS, 2010), de forma que seu enfoque passou de uma posição de rotina para uma função estratégica (MATTHEWS, 2005; STAPLES, 2010; ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015), o que corrobora a abordagem proativa das aquisições (BAILY *et al*, 2000).

Ao mensurar as diferenças entre compras reativas e compras proativas, Baily *et al* (2000) destacam que estas últimas são capazes de adicionar valor, caracterizando-se uma função eminentemente gerencial, com ênfase estratégica. A este respeito, foram estabelecidas diferenças entre compras reativas e proativas, conforme Quadro 1.1:

Quadro 1.1 - Mudança de papéis das compras: compra reativa e compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• é um centro de custo;</li> <li>• recebe especificações;</li> <li>• rejeita materiais defeituosos;</li> <li>• subordina-se às finanças ou à produção;</li> <li>• compradores respondem às condições do mercado;</li> <li>• problemas são de responsabilidade do fornecedor;</li> <li>• preço é variável-chave;</li> <li>• ênfase no hoje;</li> <li>• sistema independente dos fornecedores;</li> <li>• as especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários;</li> <li>• negociação ganha-perde;</li> <li>• muitos fornecedores = segurança;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pode adicionar valor;</li> <li>• contribui para as especificações;</li> <li>• evita materiais defeituosos;</li> <li>• é importante função gerencial;</li> <li>• contribui para o desenvolvimento dos mercados;</li> <li>• problemas são de responsabilidade compartilhada;</li> <li>• custo total e valor são variáveis-chaves;</li> <li>• ênfase estratégica;</li> <li>• o sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores;</li> <li>• compradores e fornecedores contribuem para as especificações;</li> <li>• negociação ganha-ganha;</li> <li>• muitos fornecedores = perda de oportunidades;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• estoque excessivo = segurança;</li> <li>• informação é poder;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• excesso de estoque = desperdício;</li> <li>• a informação é valiosa se compartilhada;</li> </ul>
---	---

Fonte: Baily *et al*, 2010, p. 20

Corroborando a relevância do *status* estratégico assumido pela função compras, Úbeda, Alsua e Carrasco (2015) estudaram modelos de maturidade de compras, relacionando-os à redução de custos. Os autores concluíram que empresas com maior nível de maturidade e boas práticas gastam mais tempo em atividades estratégicas, as quais estão positivamente correlacionadas à redução de custos, enquanto um baixo nível de maturidade representa aumento de tempo em atividades operacionais, não correlacionadas à redução dos custos. As etapas correspondentes aos níveis estratégicos foram identificadas como sendo a análise da demanda, o desenvolvimento estratégico e o abastecimento, as quais devem ser priorizadas, e as etapas afetas ao nível operacional, foram negociação de contrato, ordem e entrega, fatura e pagamento, verificação e controle.

Ainda nesta discussão, mas sob a ótica do setor público, Matthews (2005) elucida que os profissionais de compras precisam se concentrar mais nos aspectos estratégicos e menos nas atividades de rotina, o que traria eficiência e eficácia para os governos. A compra pública deixou de ser um processo simples, baseado em transações, pois adquiriu características que a relaciona a todos os aspectos do governo como um ‘grande ator’, capaz de proporcionar inúmeras contribuições à organização (GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000) e de gerar os melhores resultados possíveis, desde que compreendidas sob o enfoque da proatividade.

De se destacar, ainda, que as aquisições conferem o abastecimento de bens e serviços para o funcionamento de toda máquina estatal, sendo a segurança nos suprimentos caracterizada por Baily *et al* (2000) como um quesito crítico, pois qualquer falha nessa etapa afeta de forma negativa os objetivos corporativos e, assim, compromete amplamente a estratégia da organização.

## 1.6 O processo de aquisição pública

Embora seja possível estabelecer um paralelismo entre as compras privadas e as compras públicas, estas submetem-se a procedimentos específicos que lhes conferem eficácia e que estão fora do campo da livre escolha (BATISTA; MALDONADO, 2008). Sempre que a administração almeja realizar algum tipo de contratação deve submeter-se à licitação pública. Trata-se de procedimento administrativo pelo qual “as entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens e serviços, locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma

competição, a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta” (MAZZA, 2018, p. 538).

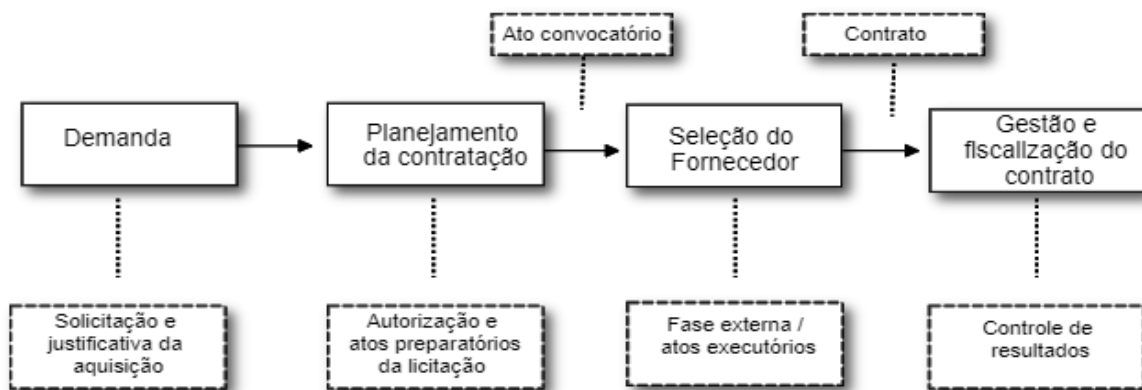
O procedimento licitatório está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, e é normatizado pela legislação infraconstitucional, dentre as quais se destaca a Lei 8666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, caracterizando-se como Lei Nacional de seguimento obrigatório e a Lei 10.520/02, que estendeu para toda a federação a modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para aquisição de bens e serviços comuns.

Vislumbra-se, portanto, no cenário brasileiro, um conjunto sólido de regras, cuja importância reside em assegurar os valores gerados pelas compras tais como transparência, equidade e confiança nos procedimentos (THAI, 2001). Amorim (2017, p. 22) elenca como objetivos das licitações:

- a) *A observância do princípio constitucional da isonomia:* assegura aos administrados interessados a oportunidade de contratar com o Estado tendo por base as regras previamente estipuladas e aplicáveis, de forma indistinta, a todos os eventuais interessados.
- b) *A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública:* a competição que se estabelece entre os interessados que preenchem os atributos e requisitos necessários para contratar resulta na obtenção da melhor proposta para a Administração.
- c) *A promoção de desenvolvimento nacional sustentável:* objetivo expressamente inserido na redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 por força da lei nº 12.349/2010.

De forma simplificada, é possível esquematizar um processo de aquisição pública da maneira disposta na Figura 1.4:

Figura 1.4 - O processo de aquisição pública



Fonte: adaptado de TCU <sup>3</sup>

<sup>3</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/control-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>



O procedimento administrativo das licitações públicas está dividido em duas fases: interna e externa. A fase interna corresponde aos atos que visam garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e inicia-se com a formalização da demanda administrativa, submetendo-se aos ditames do art. 38 da Lei 8.666/93. Amorim (2017) cita como atos da etapa interna:

- Requisição da unidade interessada;
- Pesquisa de preço;
- Autorização da despesa;
- Elaboração do instrumento convocatório e seus anexos;
- Análise da minuta do ato convocatório pela assessoria jurídica;
- Publicação do aviso de licitação e divulgação do edital;

Por sua vez, a fase externa tem início com a divulgação do ato convocatório, finalizando-se com a homologação e adjudicação do objeto ao vencedor do certame. A sequência de atos constantes dessa fase varia conforme a modalidade de licitação. Em regra, segue-se o esquema previsto na Lei 8666/93, à exceção do pregão, o qual é regulado pela Lei 10.520/02. Ao fim, com a formalização do contrato, inicia-se a etapa pós-licitatória de gestão e fiscalização, cuja finalidade abrange o cumprimento de prazos, quantidades e demais termos pactuados pelas partes e que repercuta diretamente nos resultados pretendidos.

Todo esse regramento, aliado ao reflexo das aquisições sobre o desempenho organizacional, acentuam a importância da construção de um adequado sistema de gestão da cadeia de suprimento do setor público, de forma a trazer mudanças fundamentais nos métodos utilizados para solicitar, adquirir, usar, estocar e controlar, como também na prestação de informações que subsidiam a tomada de decisão (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011). Além disso, em resposta à profícua discussão acerca do efeito da qualidade da compra pública e seu reflexo na saúde, segurança e bem-estar (GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000), tem-se a constante necessidade de aprimoramento do processo, desde o momento do planejamento de programas e ações – fase pré-licitatória - até a execução do contrato – fase pós-licitatória - almejando-se, sempre, a valorização dos resultados.

## **1.7 Princípios das Licitações**

A compreensão dos princípios que norteiam as compras públicas é importante para identificação de valores e riscos correlatos a esta atividade, haja vista que, por definição,

princípios são regras gerais identificadas como condensadoras dos valores fundamentais de um sistema (MAZZA, 2018).

Além dos princípios gerais do Direito Administrativo, dispostos na CF– Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência – os procedimentos licitatórios devem obedecer a princípios específicos, que estão esparsos na Lei 8666/93 e assim são apresentados por Mazza (2018):

- i. *Princípio da isonomia*: refere-se à igualdade entre os participantes. É princípio que impõe à comissão de licitação o tratamento igualitário a todos os concorrentes. Está previsto no artigo 3º, § 1º da Lei 8.666/93.
- ii. *Princípio da competitividade*: o respeito a este princípio veda exigências editalícias desproporcionais, que venham a macular uma das grandes finalidades da licitação, qual seja, a busca pela melhor proposta;
- iii. *Princípio da vinculação ao instrumento convocatório*: é sabido que o edital é a Lei da licitação. Assim sendo, tanto à Administração Pública quanto aos participantes é vedado o descumprimento de suas normas e condições, conforme prevê o artigo 41 da Lei 8666/93.
- iv. *Princípio do Julgamento objetivo*: o critério de julgamento deve ser apontado no edital de forma objetiva, a fim de evitar qualquer tipo de subjetividade nas decisões.
- v. *Princípio da indistinção*: previsto no artigo 3º, § 1º, I da Lei 8.666/93 trata da vedação de preferências quanto à naturalidade, à sede e ao domicílio do licitante.
- vi. *Princípio da inalterabilidade do edital*: em regra não é possível efetuar modificações no edital. Porém, quando realizada em caráter excepcional, tal atitude demanda ampla publicidade e devolução de prazos, a fim de não lesar eventuais licitantes que tenham deixado de participar em razão da cláusula modificada.
- vii. *Princípio do sigilo das propostas*: previsto no art. 43, § 1º da Lei 8666/93 refere-se à proibição de abertura e divulgação do conteúdo dos envelopes que contêm as propostas, antes da sessão pública adequada para esta finalidade.
- viii. *Princípio da vedação à oferta de vantagens*: trata da proibição da elaboração de propostas vinculadas às ofertas de outros licitantes e deriva do art. 44 § 2º da Lei 8666/93.
- ix. *Princípio da obrigatoriedade*: estabelece que é dever do Estado realizar a licitação (art. 37, XXI, CF).

- x. *Princípio do formalismo procedimental*: trata da obrigatoriedade da Administração Pública em cumprir os regramentos que regulam os processos licitatórios, haja vista que não há liberdade para alterações ou descumprimentos.
- xi. *Princípio da Adjudicação compulsória*: obriga que o objeto da licitação seja atribuído ao vencedor do certame.

No que se refere aos princípios gerais, estes caracterizam-se como padrões sobre os quais os atos e atividades administrativas devem se pautar (MEIRELLES, 2009), sendo, por conseguinte, aplicáveis aos processos licitatórios. São eles:

- i. *Princípio da legalidade*: significa que todos os atos emanados pela Administração Pública sujeitam-se aos mandamentos da lei, à exigência do bem comum e aos princípios administrativos (MEIRELLES, 2009). Caracteriza-se como o princípio mais importante do qual derivam vários outros (MAZZA, 2018) e que se contrapõe a quaisquer tendências de personalismos por parte dos governantes (MELLO, 2015).
- ii. *Princípio da impessoalidade*: impõe que a Administração Pública pratique atos apenas com a finalidade legal, ou seja, dentro do que a norma indica, expressa ou tacitamente, como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2009). Trata-se de mandamento impeditivo de discriminações e privilégios, garantindo a objetividade no atendimento do interesse público (MAZZA, 2018).
- iii. *Princípio da moralidade*: princípio intimamente correlacionado ao conceito do bom administrador, que age norteado pelo bem comum (MEIRELLES, 2009). A moral administrativa é orientada por uma distinção entre a boa e a má administração (MAZZA, 2018) e visa a tutela de normas de moral social previstas no ordenamento jurídico, caracterizando-se como um reforço ao princípio da legalidade (MELLO, 2015).
- iv. *Princípio da publicidade*: trata do dever administrativo de manter a transparência plena (MELLO, 2015), bem como a divulgação oficial dos atos para conhecimento público e início dos efeitos externos (MEIRELLES, 2009). Confere o livre acesso aos indivíduos de informações que lhes interessam, englobando dois braços que são a transparência e a divulgação oficial (MAZZA, 2018).
- v. *Princípio da eficiência*: um dos pilares da Reforma Administrativa, foi acrescentado no texto constitucional em 1998, inaugurando um controle de resultados na atuação estatal. Carece ser analisado em conjunto com os demais princípios administrativos, haja vista que a eficiência jamais será utilizada a pretexto de descumprir a lei (MAZZA, 2018).

Exige que a atividade do Estado seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 2009).

Por fim, citam-se os denominados supraprincípios do Direito Administrativo, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público. Ambos objetivam garantir que os interesses da coletividade sejam mais importantes que os interesses individuais, devendo, por isso, sempre ser preservados e garantidos pela gestão pública (MAZZA, 2018).

### **1.8 Abordagens acerca do Gerenciamento de Riscos em aquisições públicas**

A temática gestão de riscos em processos de aquisições foi debatida em alguns trabalhos científicos, cada qual com suas especificidades e enfoques. Kalvet e Lember (2010) determinaram o estado da prática de gerenciamento de riscos em contratos públicos de inovação por meio de cinco estudos de casos na região do mar Náltico-Báltico europeu; Santos *et al* (2011) analisaram uma concorrência pública ocorrida no âmbito do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE – identificando os riscos do processo; Faria, Ferreira e Gonçalves (2013) investigaram os fatores de riscos potencializados pela utilização do pregão eletrônico no âmbito de uma universidade pública; Cavalcanti e Martens (2015) analisaram como a introdução do gerenciamento de riscos em hospitais influenciou o processo de aquisições, concluindo pela melhoria qualidade das compras e dos serviços prestados; Sales (2016) propôs uma metodologia de avaliação de riscos em contratos públicos com base na compreensão da influência de determinadas características dos fornecedores do governo e dos processos de contratação sobre os contratos firmados; Miranda, Santos e Almeida (2019) apresentaram uma metodologia de avaliação de riscos em contratos terceirizados; Montezano *et al* (2019) descreveram a percepção dos servidores quanto ao entendimento a respeito de gestão de riscos, das dificuldades enfrentadas e dos possíveis ganhos que podem ser obtidos com este modelo de gestão, enquanto Garcez (2019) apontou diretrizes para o implemento da gestão de riscos no setor de compras de um órgão governamental federal.

Quanto à apresentação de métodos de gerenciamento em contratos de obras, foram localizados os trabalhos de Blatak (2016) e de Andrlova e Korytarova (2020). Blatak (2016) se referiu aos riscos existentes nos processos destinados à formalização de contratos de obras, abordando o GRC com base em uma metodologia para aplicabilidade aos projetos de construção, de forma a diminuir a diferença entre os parâmetros planejados e os parâmetros alcançados nas obras.

Por sua vez, Andrlova e Korytarova (2020) enfocaram a cobertura de riscos empresarias em contratos de obras. Apresentaram como cobertura a tais riscos o seguro de responsabilidade civil por danos causados a coisas, bens e saúde; as penalidades contratuais; a retenção de dinheiro e as garantias bancárias, fatores estes que devem ser identificados, analisados e geridos dentro de um modelo de GRC. Concluíram que a eliminação dos riscos nas obrigações contratuais e nos processos de tomada de decisão leva à captação eficiente dos recursos, destacando a importância da implementação dos projetos como forma de proporcionar estabilidade econômica às empresas e criar espaço para crescimento da indústria de construção, bem como para o desenvolvimento sustentável do setor público.

Contratos de parcerias público-privadas também estão entre os achados sobre o GRC em aquisições. Lima e Coelho (2015) trataram da identificação, alocação e mitigação de fatores de riscos em contratos de PPP's, por meio da localização de cláusulas contratuais específicas, determinando a maneira pela qual os riscos poderiam ser tratados, caso viessem a ocorrer. Os autores demonstraram que não houve correspondência exata entre riscos e tratamento, haja vista a inexistência de medidas de mitigação para riscos específicos, tais como os advindos de variações nos custos, câmbio e taxa de juros.

Nesta mesma linha, dentro das parcerias público-privadas, a alocação de riscos entre as partes é colocada por Iossa e Martimort (2016) como uma forma de gerenciamento que se dá por meio da identificação das fontes de risco e da elaboração de cláusulas contingentes eficientes. À exemplo de Lima e Coelho (2015), eles atestam que encontrar a alocação ideal de riscos entre atores públicos e privados é questão fundamental para os contratos de PPP's, que devem apresentar-se com a maior completude possível, de forma a proporcionar um gerenciamento eficiente.

Os riscos de corrupção em contratos públicos, que surgem das vulnerabilidades predominantes no sistema associadas a um comportamento racional e de interesse próprio, foram mapeados por Sharma, Sengupta e Panja (2019), os quais identificaram sete consequências do risco em contratos públicos, a saber: perda financeira, perda de reputação, desperdício, riscos potenciais à segurança, adjudicações injustas de contratos e baixo desempenho. Tais consequências compuseram os efeitos críticos das falhas, que devem ser eliminadas ou reduzidas.

Alguns autores trouxeram estudos em que o GRC surge como ferramenta para alcance de objetivos. Nesse sentido, Basheka, Oluka e Mugurusi (2012) apresentam o gerenciamento de riscos como um fator crítico de sucesso em contratações eletrônicas (*e-procurement*), as quais são utilizadas pelos governos como ferramenta para alcance de eficiência e de eficácia,

ao passo que Tumuhairwe e Ahimbisibwe (2016) descobriram, por meio da análise do coeficiente de correlação de Pearson, que a conformidade nos registros de compras e, principalmente, o gerenciamento eficaz de riscos, são preditores do desempenho do gerenciamento de registros. Premente ressaltar que o gerenciamento de registros refere-se às evidências detalhadas das transações comerciais em suas várias etapas e pelas quais as organizações são responsabilizadas por suas ações, sendo este um requisito de compras no país estudado. Trata-se de atividade que carece exibir alto desempenho, a fim de prevenir consequências danosas para a administração, tais como riscos legais e perdas de ativos.

Embora não abordando especificamente a temática gestão de riscos, mas visando listar eventos críticos em aquisições, Almeida e Sano (2018) identificaram os desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos analisando-os por meio das subfases: legislação e processos de compras; estrutura e organização do setor de compras; sistemas de compras e recursos humanos do setor de compras. Estes mesmos autores propuseram um estudo em que listaram os fatores que influenciam a conduta dos pregoeiros na execução dos processos de compras, identificando que a falta de reconhecimento da importância estratégica da função, da dedicação exclusiva e da especialização configuram entraves ao desempenho dos operadores dos pregões eletrônicos.

No que se refere a atitudes capazes de minimizar riscos, Faria *et al* (2010) sugerem estratégias - como ampla divulgação de editais, correta especificação dos produtos e serviços, aplicação de sanções legais - para combater riscos advindos das incertezas, do oportunismo, da frequência das transações e das especificidades dos ativos, sem deixar de destacar a necessidade de que os órgãos públicos redobrem atenção para evitar que os custos transacionais influenciem no gasto total com a licitação e na eficiência esperada. Por sua vez, Tadeu e Guimarães (2017), atendo-se aos contratos de terceirização, estabelecem que, para superação dos riscos, compete aos gestores possuir conhecimentos, habilidades e atitudes em relação aos contratos, sobretudo no que tange à documentação exigida e aos próprios terceirizados.

Percebe-se que os achados concentram-se em aspectos e etapas específicas dos processos de compras, com tendência, sobretudo em trabalhos nacionais, de utilização da Teoria dos Custos da Transação como base para identificação de riscos. Há predominância do estudo dos riscos na fase contratual das aquisições, inclusive com a proposição de tratamento realizado por meio da inserção de cláusulas em contratos. Não há, porém, trabalhos que venham a tratar do gerenciamento em todo o processo de aquisição, tampouco que utilizem a Teoria de Valor Público como base para proposta de uma metodologia de tratamento e análise de riscos.

## 1.9 Riscos em processos de aquisições

Os riscos relacionados aos processos de aquisição formam uma construção multidimensional que abrange diferentes estágios da prestação do serviço público. Nesse sentido, seu conhecimento é relevante no contexto da compra organizacional, pois influencia a tomada de decisão, a satisfação e relacionamento com o cliente e a percepção de valor (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015).

Diante dessa relevância, passa-se à construção de um inventário de riscos já abordados em compras públicas, a fim de subsidiar a compreensão e as alternativas de tratamento. Da análise da literatura existente foi possível vislumbrar fatores que comprometem o sucesso das aquisições e que estão apresentados no Quadro 1.2:

Quadro 1.2 - Riscos em processos de aquisições públicas conforme literatura

Autores (ano)	Riscos em aquisições públicas
Faria <i>et al</i> (2010)	Com base na Teoria dos Custos da Transação constataram que aspectos das especificidades dos ativos (riscos de rompimento contratual que causam perda de valor dos investimentos, riscos de abastecimento do órgão) e da racionalidade limitada (impossibilidade de predizer acontecimentos futuros e existência de contratos incompletos) não demonstraram alto risco para o órgão público, ao passo que o oportunismo dos fornecedores (riscos de conluio e violação do contrato, riscos relacionados às especificações do edital, riscos de agentes aproveitarem de editais incompletos) e a incerteza (incapacidade de prever e estabelecer cláusulas que assegurem a <i>performance</i> frente a eventos não previsíveis, riscos relacionados a fatores naturais, macroeconômicos, ineficiência de empresas contratadas) representam riscos maiores
Kalvet e Lember (2011)	Identificaram como riscos falhas de mercado, não entrega, fracassos na tecnologia, custos de aquisição excedentes, aumento dos custos de manutenção dos sistemas, ausência de boa vontade das partes interessadas, não adoção pelos usuários e custos de operação desconhecidos;
Santos <i>et al</i> (2011)	Identificaram riscos afetos à requisição de compras e ao projeto básico (os quais são insumos para o edital, sendo causa de impugnações); riscos afetos à falta de capacitação dos agentes envolvidos no processo de compras, bem como a necessidade de aproximação das áreas atuantes almejando a agilização do processo de compras.
Faria, Ferreira e Gonçalves (2013)	Identificaram o oportunismo, a especificidade dos ativos, a incerteza, a frequência e a racionalidade limitada como fatores de riscos potencializados pela utilização do pregão eletrônico.

Lima e Coelho (2015)	Identificaram fatores de riscos referentes às parcerias público-privadas divididos em riscos políticos (país soberano, nacionalização de ativos, riscos legais), força maior ou caso fortuito (risco natural, social, calamidades), riscos de construção (atrasos e falhas na construção), risco financeiro ou macroeconômico (alteração de custos, aumento da carga tributária, variação cambial, aumento da taxa de juros, indisponibilidade de financiamento, inflação, moratória), risco operacional (qualidade do serviço, obsolescência técnica ou inovação) e risco de mercado (demanda)
Sales (2016)	Identificou os riscos dos fornecedores apresentarem problemas contratuais em função das características da própria empresa, bem como os riscos de um contrato gerar problemas de acordo com as variáveis do próprio contrato.
Tumuhairwe e Ahimbisibwe (2016)	Evidenciaram que o baixo desempenho no gerenciamento de registro de compras (plano de compras, requisição, especificação, termo de referência, documentos de propostas, atas, anúncio de adjudicação e publicação de contratos) gera riscos de aplicação dos requisitos legais e regulamentares (conformidade), além de contribuir para o oportunismo de fornecedores e perdas financeiras.
Tadeu e Guimarães (2017)	Encontraram como principais desafios nas terceirizações os riscos relacionados aos contratos, em especial à fiscalização de seu cumprimento, bem como os riscos advindos da relação entre os gestores e os próprios terceirizados.
Almeida e Sano (2018)	Apresentaram fatores que afetam a celeridade: falta de integração entre o setor requisitante e o de compras, falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro, falhas no banco de dados do Comprasnet, falta de pessoal qualificado, participação dos compradores em atividades estratégicas do processo de compras.
Miranda, Santos e Almeida (2019)	Apresentam variáveis significativas de risco divididas conforme as perspectivas: financeira (liquidez corrente), operacional (punições de órgãos públicos; valor do contrato; controle interno; tempo de serviço, escolaridade e treinamento do gestor responsável pela execução contratual), trabalhista e previdenciária (número de processos trabalhistas do fornecedor) e Teoria dos custos das transações (racionalidade limitada; oportunismo; incerteza; frequência)
Almeida e Sano (2019)	Identificaram como fatores que prejudicam o desempenho dos pregoeiros a ausência de reconhecimento da importância estratégica da atuação, dedicação não exclusiva e falta de especialização dos compradores públicos (conhecimento de legislação e capacitação)
Sharma, Sengupta e Panja (2019)	Identificaram como riscos: mecanismos fracos de resolução de disputas; abuso em alterações de contratos; problemas com a precificação; déficit de conhecimento; injusto engajamento de intermediários, ausência de análise dos pedidos, ausência de verificação de documentos; complexidade; expressividade da aquisição; mau planejamento de compras; ausência de regramentos; ausência de rotação de pessoal em posição sensível na função compras; análise de lance subjetiva ou inadequada; estabelecimento de condições inadequadas aos licitantes; fraca regulação acerca do relacionamento com entidades externas



Fonte: elaboração própria com base na literatura

Visando corroborar o processo de identificação de riscos em aquisições efetuou-se pesquisa nos relatórios de auditoria realizados pela Controladoria-Geral da União - CGU - em municípios brasileiros<sup>4</sup> com o escopo de fiscalizar o emprego de recursos federais, nos quais foram detectados os seguintes riscos apresentados no Quadro 1.3:

Quadro 1.3 - Riscos em aquisições segundo auditorias da CGU

<b>Relatório</b>	<b>Município</b>	<b>Riscos identificados</b>
Relatório de Fiscalização nº 201902218	Araruama	Ausência de ampla pesquisa de mercado em processos de aquisições de medicamentos e gêneros alimentícios, gerando sobrepreço e ausência de publicidade dos avisos dos pregões, gerando falta de isonomia.
Relatório de Fiscalização nº 201902182	Governador Valadares	Direcionamento e frustração ao caráter competitivo do certame (cláusulas editalícias); lentidão e atrasos injustificados (execução e fiscalização do contrato); superfaturamento na aquisição de materiais, precariedade na transparência.
Relatório de Fiscalização nº 201902180	Alpercata	Não atendimento à legislação vigente, falta de transparência, superfaturamento na aquisição de gêneros alimentícios e medicamentos.
Relatório de Fiscalização nº 201902445	Patu	Pesquisa de preços inadequada; Ausência de verificação do estado do bem no momento do recebimento; pagamento de despesas realizadas sem licitação; Adjudicação por lote em substituição à adjudicação por item; realização de pregão presencial em detrimento do eletrônico; pesquisa de preços mal realizada; restrição à ampla concorrência; atrasos na execução; irregularidades em publicações.
Relatório de Fiscalização nº 201902514	Riachuelo	Sobrepreço nas aquisições; falhas em controle de estoque; falhas em controle da execução do contrato; cláusulas restritivas de concorrência; subjetividade na avaliação da proposta.
Relatório de Fiscalização nº 201800718	Montes Claros	Aquisição em valores acima dos praticados no mercado; falhas na conferência do produto no ato do recebimento; atraso de obras em relação ao cronograma.
Relatório de Fiscalização nº 201801000	Uberaba	Cláusulas restritivas à competitividade; incorreta previsão orçamentária dos custos.

Fonte: Relatórios CGU

Violar princípios representa violar valores (MAZZA, 2018; MELLO, 2015). Nota-se que os riscos elencados ferem diretamente os princípios específicos das licitações, do mesmo modo que violam os princípios gerais do Direito Administrativo, maculando a competitividade,

<sup>4</sup> Disponível em:

<https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=6&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=aquisi%C3%A7%C3%A3o&linhaAtuacao=4&de=&ate=&orgaos=&ujtcus=&estados=&municipios=&fefs=&palavraChave=#lista>

o julgamento objetivo, a isonomia, a indistinção, o formalismo procedimental, a violação à oferta de vantagens entre outros, e, em última análise, comprometendo a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência esperadas da Administração Pública.

## 1.10 Resumo do Capítulo

O capítulo demonstrou que as competências específicas do Estado conferem à gestão de riscos uma eminente posição política e estratégica, haja vista a forte relação entre a atividade de gerenciamento e os resultados sociais alcançados. Foram destacados dois modelos: o *Enterprise Risk Management* do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO ERM, 2017) e o modelo preconizado pela *International Organization for Standardization* (ISO 31000/2018), com o intuito de compreender as fases e escopo do processo de gestão de riscos, bem como de subsidiar a pesquisa empírica que se propõe. Ambas as metodologias, recentemente atualizadas, expõem o GRC como instrumento para agregação de valor e garantia de resultados otimizados para as organizações, incluindo a Administração Pública.

Com relação à aplicabilidade do GRC sobre as aquisições foi possível verificar que se trata de uma ferramenta apta à detecção de eventos prejudiciais ao bom andamento dos procedimentos. Por meio de metodologias específicas, que preconizam passos ordenados, o gerenciamento visa prevenir, impedir ou amenizar os efeitos dos riscos sobre aquilo que se espera das aquisições. Sendo o campo de compras uma área central para produção do serviço público, demonstrou-se que o gerenciamento desenvolvido nesse âmbito é relevante, sobretudo no que se refere ao cumprimento dos objetivos governamentais.

Quando aplicadas sobre as compras públicas, as técnicas de gerenciamento de riscos prestam-se a garantir tanto a obediência legal e principiológica, quanto o atendimento das expectativas daqueles que as requisitam. Neste sentido, conclui-se que os riscos, quando não tratados, culminam na impossibilidade de formalização de valores, quer seja pela lesão aos princípios e normas, pelo não cumprimento das expectativas das partes interessadas ou, ainda, pela falha no suprimento da organização. Por isso, é possível relacionar o gerenciamento de riscos à preservação de valores públicos, cuja compreensão passará a ser apresentada no próximo capítulo com o estudo da Teoria de Valor Público proposta por Mark Moore.

## **CAPÍTULO 2 – A TEORIA DO VALOR PÚBLICO**

### **2.1 Introdução**

O funcionamento do setor público é influenciado por diversos fatores, entre eles as transformações políticas, econômicas e sociais, que caracterizam terreno fértil para mudanças de paradigmas. Foi nesse sentido que os modelos de gestão pública avançaram de um padrão burocrático até tipos que contemplam visões de Estado participativo, nos quais os ideais de governança e melhoramento de resultados sobressaem, de forma a privilegiar tanto as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa quanto a dimensão sociopolítica da gestão.

A par dessa evolução, modelos tradicionais de administração tornaram-se alvos de baixa legitimidade, pois carecem da oxigenação necessária para superar rotinas dispendiosas e anacrônicas, não condizentes com os desejos da sociedade. Do mesmo modo, a busca por um setor público cada vez mais alinhado à gestão estratégica, inovadora e voltada para resultados fez nascer teorias, tal como a Teoria de Valor Público desenvolvida por Mark Moore (1994, 1995), a qual preconiza a necessidade de que as atividades do Estado estejam sempre voltadas para a geração de valor para a sociedade.

Partindo da caracterização de valor como fator de otimização e de produção de efeitos positivos aos interessados, este capítulo busca trazer conceitos de valor público, apresentando o desenvolvimento dessa teoria na visão de seu precursor e de outros estudiosos. Posteriormente, o capítulo abordará a relação entre a teoria de valor público, gerenciamento de riscos e aquisições públicas, com ênfase para o papel do gerenciamento no que se refere ao alcance dos resultados esperados das compras governamentais.

## 2.2 O desenvolvimento da Teoria de Valor Público

A discussão acerca do valor público foi proposta por Mark Moore, em 1994, no artigo intitulado *Public Value as the focus of strategy* e, desenvolvida posteriormente, em 1995, com a obra *Creating Public Value: strategic management in government* que marcou efetivamente a teoria e na qual Moore (1995) mostra-se categórico ao afirmar que o objetivo do gestor público é criar valor público tal como o objetivo do administrador do setor privado é criar valor privado, sem, contudo, deixar de considerar as sensíveis diferenças entre os dois setores. O autor relata seis pontos fundamentais na definição de valor público. São eles:

1. O valor se baseia nos desejos e percepções dos indivíduos;
2. Há diferentes tipos de desejos a serem satisfeitos;
3. Há duas formas de criação de valor que podem ser usadas pelos gestores públicos. Uma, ao empregar o dinheiro e a autoridade a eles confiados; outra, ao estabelecer e operar uma instituição que satisfaça os desejos dos cidadãos de forma ordenada e produtiva;
4. Há necessidade de um equilíbrio no emprego da autoridade política, a qual deve ser utilizada com parcimônia e com a finalidade do bem-estar público;
5. Existe um acordo político e coletivo para resolução de problemas. Isso implica considerar que os gerentes públicos receberam uma autorização para utilização de recursos, devendo entregar aos cidadãos a criação de valor esperada;
6. Há exigência de renovação e flexibilidade frente às constantes mudanças pelas quais passam os anseios dos cidadãos e os próprios métodos de executar as tarefas.

A partir desses fundamentos, Moore lança as bases para a construção do símbolo central de sua teoria, qual seja, o triângulo estratégico, demonstrando que, para a criação de valor, o setor público deve passar por três grandes vetores, fundamentais na implementação e elaboração da estratégia, como demonstra a Figura 2.1:

Figura 2.1 - O Triângulo Estratégico de Mark Moore



O primeiro ponto do triângulo, o círculo da missão social, refere-se àquilo que constitui o valor final que se procura produzir. Para as organizações sem fins lucrativos esse valor representa a visão organizacional e as missões de cunho social, não perfeitamente capturadas em termos financeiros e capazes de apresentar relevância para os indivíduos. O segundo ponto trata do ambiente de autorização, o qual representa a legitimidade e apoio de terceiros que se identificam ou buscam seus propósitos no valor oferecido pela organização. Envolve relações com financiadores do Estado, voluntários, reguladores e público em geral, tanto sob o aspecto financeiro (investimentos) quanto sob o aspecto da confiança e reputação. Por fim, o terceiro círculo traz a capacidade operacional, isto é, a capacidade que a instituição possui ou que pode desenvolver para atingir os objetivos almejados.

Juntos, os três pontos do triângulo constituem importantes vetores para se conceber um valor sustentável e passível de concretude dentro das organizações (MOORE, 2003). Forma-se, portanto, um ciclo que se complementa, conforme descrito por Horner e Hutton (2011): o valor público é criado pelas organizações de serviço público (missão) por meio de atividades, programas e intervenções (capacidade operacional) e autorizado pelo público, no contexto da legitimidade.

### **2.3 O conceito de Valor Público**

Em que pese a ausência de conceito universal para o termo Valor Público (VP), tendo em vista a subjetividade inerente, é comum encontrar definições que orbitam ao redor de ideias como maximização de resultados, geração de bem-estar social, gestão pública eficiente e eficaz e satisfação das partes interessadas.

Em seu trabalho seminal, em 1994, Moore apresentou quatro postulados para definir o valor público: (i) os gerentes devem atingir seus objetivos de forma mais eficiente e eficaz; (ii) é possível estabelecer padrões de referência para o setor público; (iii) o valor público pode ser capturado através de técnicas analíticas como avaliação de programas e relação custo-benefício; (iv) o valor público pode ser medido na satisfação das partes interessadas e clientes de empresas governamentais.

Já com a edição do livro *“Creating Public Value: strategic management in government”*, em 1995, embora sem trazer uma definição expressa do termo, Moore enfatizou a criação de valor como principal atividade dos gerentes, demonstrando essa percepção em casos individuais e estabelecendo os alicerces de seu triângulo estratégico e de toda a Teoria desenvolvida que, posteriormente, viria a ser aprimorada e a influenciar vários outros

estudiosos, à exemplo de Williams e Shearer (2011), que também assumem o VP como uma abordagem abrangente de pensar sobre gestão pública e sobre a melhoria contínua dos serviços públicos, atestando que o planejamento estratégico e as práticas de gestão precisam estar voltadas para a geração e demonstração de valor.

Mais adiante, ao estabelecer a relação entre valor público e parcerias público-privadas, Moore (2007) apresentou três conceitos. O primeiro proposto pela economia utilitarista e do bem-estar define Valor Público como a soma das satisfações individuais produzidas por um sistema social ou por uma política governamental. O segundo diz respeito ao valor público como aquilo que um governo, devidamente constituído, assume como propósito importante a ser perseguido, utilizando para isso poderes e recursos públicos. Neste último sentido, o valor é tomado em sua dimensão coletiva, fruto de um processo político e de governo, tal como se dá na prestação dos serviços públicos. E, por fim, em um terceiro conceito, o valor público é apresentado como um propósito relevante que pode incrementar o nível de satisfação individual no que se refere às condições nas quais os mercados não são eficazes, tais como a produção de bens coletivos, igualmente utilizáveis por todos, independentemente de contribuição.

Num viés complementar àquele proposto por Moore (2007), Stoker (2006) argumenta que o valor público é mais que o somatório de preferências individuais, já que envolve redes de deliberação nas quais se encontram funcionários, governos eleitos e partes interessadas. O autor também afirma que a conquista do valor depende das ações escolhidas de forma reflexiva dentre uma variedade de opções de intervenção

Visando apresentar diferentes sentidos, Horner e Hutton (2011) conferem cinco respostas à pergunta “o que é valor público?” A primeira, advinda da obra de Mark Moore (1995), apresenta o valor público como uma prática de raciocínio lógico para orientar gestores de empresas públicas a buscar benefícios para a sociedade. Uma segunda resposta baseia-se em Benington (2011) e o define como uma reação às ideias, práticas e falhas da nova gestão pública (*New Public Management – NPM*), englobando a noção de coletivo e a responsabilidade descendente dos órgãos públicos para com os usuários, tomados tanto como consumidores quanto como cidadãos. Nesse sentido, o valor público desafiaria a NPM, ao trazer conceitos que não podem ser quantificados e ao construir a noção de coletivo articulado com as preferências dos cidadãos.

Um terceiro conceito situa o VP como um dispositivo retórico ou *slogan* para revigoramento do serviço público, por meio do esforço para construção de um processo deliberativo coletivo capaz de decidir a melhor forma de utilização dos ativos. Para isto, os servidores internos seriam mobilizados a responder, envolver e a servir ao público e às suas

necessidades. A quarta definição, também em conformidade a Benington (2011), trata o valor público como uma classificação de governança à medida em que orienta para a coprodução entre prestadores de serviços e usuários. Neste particular, acrescenta-se outra face ao VP que vai além da ideia de cidadão destinatário, consumidor ou avaliador dos serviços públicos e inclui aquele que é capaz de produzir junto. Por fim, a quinta definição, traz a característica da medição de valor em termos monetários, a qual não é tão eficaz no âmbito público, visto a ausência de um mecanismo de preços para tal setor.

A partir de um viés focado em resultados, Alford e O’Flynn (2009) desenvolveram um conceito de valor público que inclui a ideia de bens públicos acrescida de uma ampla gama de variáveis como soluções para falhas de mercado, maximização de bem-estar e mecanismos de proteção individual. Os autores argumentam que o valor público abrange mais que simples produtos ou saídas (*outputs*) ao considerar os impactos produzidos sobre aqueles que recebem os resultados (*outcomes*).

Corroborando a definição anterior, Cole e Parston (2006) alegam que uma organização gera valor público quando oferece um conjunto de ações sociais e resultados econômicos alinhados às prioridades dos cidadãos. Os autores estabeleceram uma relação entre resultados e custo-benefício através de um diagrama, definindo como situação desejável – criadora de valor – aquela em que ambas as variáveis se movem no sentido aumentativo, ou seja, atinge-se valor quando, ao mesmo tempo se produz resultados e se diminui os custos.

Trazendo nuances diferentes, Nurmandi e Jovita (2017) asseveram que valores públicos ultrapassam a simples análise de custos, já que as tendências mais recentes focam em variáveis como eficiência, eficácia e transparência para obtenção de um melhor serviço público, enquanto, Thompson e Rizova (2013), apresentam uma visão distinta e mais desapegada dos conceitos de eficiência e economicidade, associando o valor público à estabilidade, a qual é garantida por meio da capacidade que o governo possui em gerenciar e realocar riscos.

Por sua vez, e de forma mais completa, Harisson *et al* (2012) determinaram que o valor público é o produto de benefícios materializados pelo governo, podendo ser descrito em seis tipos gerais que impactam em uma determinada área, quais sejam: financeiro (impacto na geração de renda), político (impacto na influência sobre ações e políticas governamentais), social (impacto nas relações comunitárias), estratégico (impacto na inovação e planejamento), ideológico (impacto nas crenças, moral e ética) e administrativo (impacto na visão do público sobre o governo, legitimidade). Os autores ainda expõem as formas de criação de valor que representam os caminhos instrumentais pelos quais uma determinada ação governamental produz valor, conforme as seguintes variáveis:



1. Eficiência: obtenção de maiores resultados ou metas com os mesmos ou com menor consumo de recursos.
2. Eficácia: aumento da qualidade do resultado.
3. Aprimoramento intrínseco: mudanças de ambiente ou circunstância de uma parte interessada no que se refere à sua valorização.
4. Transparência: acesso à informação sobre ações, operações ou programas governamentais.
5. Participação: envolvimento nas tomadas de decisão, operações e programas governamentais.
6. Colaboração: compartilhamento de responsabilidade e autoridade entre as partes interessadas sobre operação, políticas ou ações do governo.

Embora rico em definições sob vários ângulos, há um consenso acerca da responsabilidade dos gestores na busca e na entrega do valor público. Em função disso, espera-se deles o desenvolvimento de competências e habilidades para elaboração de estruturas organizacionais, esquemas e estratégias que possam vir a orientar as organizações a atuar de forma responsiva frente aos recursos empregados.

Aos gestores cabe, portanto, procurar inovações capazes de gerar respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas sociais (MOORE, 1995). Nesse viés, destaca-se o aprimoramento das capacidades operacionais como uma maneira de atingimento da missão social da organização e, por conseguinte, da conquista da legitimidade. Disto decorre o relacionamento entre gestão de riscos corporativos e geração de valor, a seguir desenvolvido.

#### **2.4 A Relação Valor Público x Gestão de Riscos Corporativos em aquisições**

Das próprias definições do termo valor público extrai-se uma faceta atinente ao aprimoramento administrativo, que envolve as capacidades operacionais da organização. Foi nesse sentido que Mark Moore (1995) identificou duas formas de criação de valor: uma quando o gestor utiliza de recursos e autoridade a ele confiados e outra quando operacionaliza uma instituição a fim de torná-la apta a satisfazer os anseios dos administrados. Nesta última perspectiva, faz-se possível vislumbrar a relação entre o valor público e o Gerenciamento de Riscos Corporativos em aquisições.

Buscando mensurar as implicações do GRC sobre a criação de valor, o *Milliman Risk Institute*, entidade fundada para fornecer liderança de pensamento com base científica em todas

as facetas do GRC<sup>5</sup>, elaborou uma pesquisa com 125 executivos norte-americanos, na qual constatou que a Gestão de riscos cria valor em uma ampla gama de áreas, incluindo melhoria da eficiência de capital (58%), organização e otimização de processos (55%), planejamento estratégico de alta qualidade (54%), conformidade regulatória aprimorada (53%) e reputação da marca (50%). Os dados demonstram que mais da metade dos executivos (55%) reconhece a relação entre riscos, valor e otimização de processos, o que também já fora abordado, no Brasil, pelo Tribunal de Contas da União (TCU/SEMEC, 2018) ao aduzir que, quando corretamente implementada e sistematicamente aplicada, a gestão de riscos contribui para a otimização do desempenho organizacional, produzindo, como consequência, o aumento da eficiência e da eficácia na geração, proteção e entrega de valor.

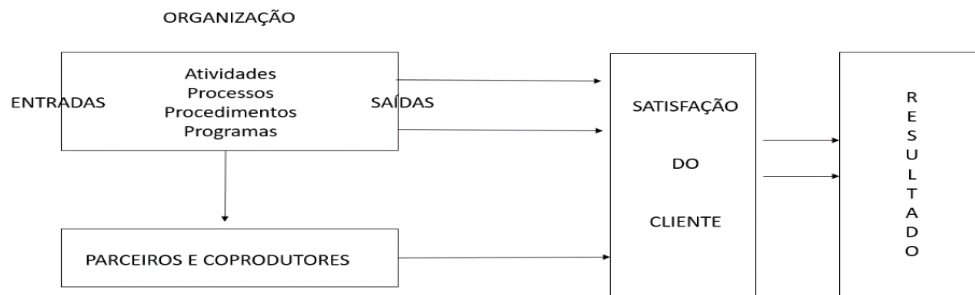
Desta feita, infere-se que quando aplicado no ambiente das aquisições o gerenciamento de riscos tem o condão de aprimorar os procedimentos operacionais correspondentes, contribuindo para garantir a implementação daquilo que se planejou, conforme já estabelecido por Moore (2003), o qual acentuou a importância de se monitorar não apenas os resultados finais, mas também os processos que levam a estes resultados, inclusive como forma de testar a confiabilidade da execução da estratégia.

Aprimorar capacidades operacionais significa gerar valor. Não sem motivos, o precursor da Teoria do Valor Público dedicou especial atenção à capacidade operacional das organizações sem fins lucrativos, destacando a papel dos gestores em converter a autorização política e os recursos materiais fungíveis em resultados agregados de valor (MOORE, 2003). Apresenta-se, na figura 2.2, o diagrama esquemático da capacidade operacional desenvolvido por Moore (2003), no qual é possível perceber a presença de uma cadeia de valor, ou seja, de um processo capaz de agregar atributos às saídas, transformando-as em resultados com significados relevantes para as partes interessadas.

---

<sup>5</sup> Definição retirada de <http://nl.milliman.com/Solutions/Services/Milliman-Risk-Institute/>

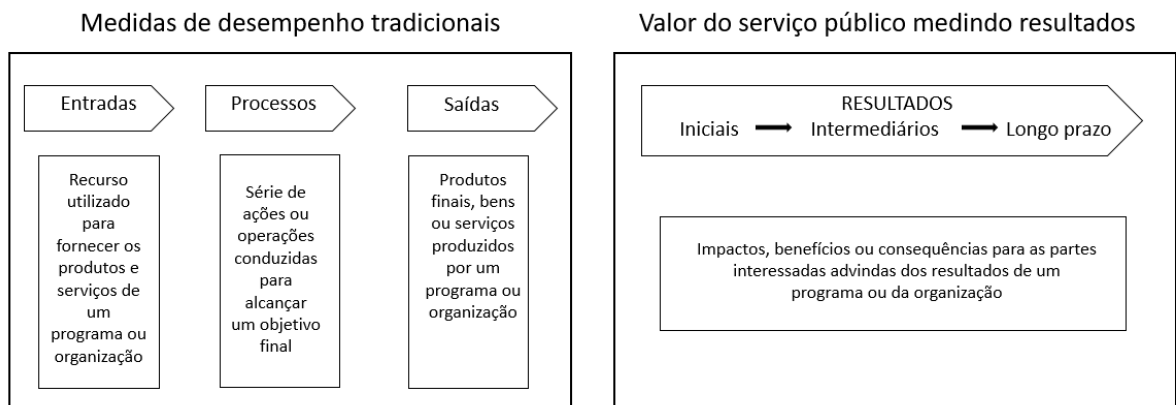
Figura 2.2 – Processo de produção e cadeia de valor



Fonte: adaptado de MOORE, 2003

Semelhante a Moore, Cole e Parston (2006) trabalharam o conceito de valor público associado ao desempenho (*outcomes*) e à melhoria dos processos operacionais, salientando que existem diferenças entre as medidas tradicionais de *performance* e as medidas que empregam o valor público, conforme ilustrado na Figura 2.3:

Figura 2.3 – Medidas de desempenho x medidas de valor público



Fonte: adaptado de COLE e PARSTON, 2006

Assim, não basta a simples entrega ou saída (*outputs*), mas é necessária a entrega norteada por determinados atributos (*outcomes*), o que significa dizer que o valor público estende-se além dos aspectos monetários (COLE; PARSTON, 2006; WILLIAMS; SHEARER, 2011), indo ao encontro daquilo que privilegia os cidadãos e resgata melhorias na prática da gestão pública como um todo (WILLIAMS; SHEARER, 2011).

Reafirmando o conceito de valor público como algo que ultrapassa as rígidas noções de eficiência e traz a relação de custo-efetividade (MOORE, 1994), de forma a satisfazer as mais diversas partes interessadas, premente se faz que os processos de produção do serviço público sejam estabelecidos com precisão, livre de eventos que possam vir a prejudicar os resultados.

Ainda no contexto relacional entre gerenciamento de riscos e valor, o trabalho de Jorgesen e Bozeman (2007), que catalogou as dimensões e explorou limites e significados do valor público, apresenta a avaliação de risco como uma dimensão desse conceito. Os autores elaboraram uma lista contendo 72 dimensões de valor agrupadas conforme o aspecto da administração pública que afetam, o que eles denominaram “constelações”. Dentro do agrupamento ou constelação associada aos aspectos intraorganizacionais da administração pública, foram listadas as dimensões da inovação e da prontidão para riscos, as quais associam-se ao gerenciamento. O estudo estabelece que a capacidade de avaliar e responder a riscos (*Risk Readiness*) representa, em última análise, um aspecto de valor perseguido pela Administração, sob a ótica intraorganizacional.

O alinhamento da Gestão de Riscos em aquisições com produção de valor é sentido a partir do aprimoramento das estratégias e procedimentos de aquisição. Igualmente, pode ser percebido no uso dessa ferramenta para melhoramento de cenários, por meio de variações aceitáveis na *performance*, denominadas de apetite ou tolerância aos riscos (TCU/SEGECEX, 2018).

Observa-se, na figura 2.4, o processo de gestão de riscos sob a ótica da geração de resultados e desempenho, retirado do Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU, já em consonância ao *framework* reformulado pelo COSO, no qual é possível depreender que a geração de resultados de valor (*outcomes*) surge permeada pelo Gerenciamento de Riscos Corporativos, seja em seu aspecto de prevenção de desperdícios, erros ou fraudes, seja no viés de aproveitamento de oportunidades e inovação.

Figura 2.4 – *Framework* Gestão de Riscos Corporativos integrado com estratégia e performance segundo TCU



Fonte: TCU/SEGECEX, 2018

Premente destacar que, seja na área de compras ou em qualquer atividade, para cumprir sua função de agregador de valor, o GRC necessita satisfazer determinados atributos identificados pelo *Milliman Risk Institute* e cuja presença determina o nível da proficiência da organização quanto à geração de valor. Citam-se os requisitos passíveis de serem aplicados ao setor público<sup>6</sup> e que devem ser considerados na construção da metodologia de gerenciamento:

- i. Incorporação do GRC no planejamento estratégico;
- ii. Manutenção de dados oportunos e de alta qualidade relacionados ao risco;
- iii. Colaboração com auditoria interna e conformidade;
- iv. Gerenciamento de riscos proativo, prospectivo e integrado em toda organização.

Tais atributos vão ao encontro dos métodos já descritos e preconizados pelo COSO e pela ISO 31000 e compatibilizam-se com as atitudes proativas e estratégicas esperadas dos gestores para o alcance do valor público, nos moldes estabelecidos por Mark Moore e pela literatura conseguinte, verificando-se, então, uma congruência entre eles. Ademais, as referenciadas metodologias de GRC, especialmente no que se refere às atualizações pelas quais passaram, destacam a importância dessa ferramenta na busca de melhores resultados, fato operacionalizado tanto sob a forma de melhoria dos processos quanto sob a forma da integração à alta gestão administrativa.

## **2.5 A relação Valor Público x Aquisições Públicas**

Uma importante agenda de pesquisa relacionada à gestão pública refere-se ao papel das aquisições na produção de valor público. Staples (2010) menciona três regras a serem consideradas na busca pelo melhor valor para a atividade de compras, que são: vincular compras à missão da organização, observar os custos da licitação e otimizar o desempenho.

Alguns trabalhos, ainda escassos, se propuseram a estabelecer a relação entre compras e valor público. No Brasil, Inamine, Erdmann e Marchi (2011) identificaram quatro categorias de valor público - eficiência, transparência, *accountability* e interesse público - a partir das quais analisaram o sistema eletrônico de compras do Governo Federal e concluíram que, dentre as categorias escolhidas a eficiência é a que mais se destaca, possuindo um maior desenvolvimento dentro do sistema eletrônico quando comparada às demais.

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/creating-value-through-enterprise-risk-management>

Na literatura internacional, destacam-se Uyarra, Ribeiro e Dale-Clough (2019), para os quais as compras públicas representam um processo de organização e planejamento das interações público-privadas a fim de criar ou entregar os bens e serviços necessários para alcançar as metas políticas e criar valor público e McArdle e Gerard (2018) que analisaram o valor público em contratos sob a ótica do custo-benefício, ou seja, a partir da melhor combinação entre qualidade, eficácia e menor desembolso, e também sob a ótica da eficiência e das entregas, tomadas como forma de aprimorar os aspectos sociais de uma região.

Sabe-se que valor público não é sinônimo de redução de custos. Ao contrário, engloba conceitos maiores, pois abarca diversas expectativas. Nesse sentido, Nurmandi e Jovita (2017) constataram que a maioria das práticas em compras públicas preocupa-se somente com a relação custo-benefício, não incluindo a agenda dos valores públicos como eficiência, eficácia e transparência para obtenção de um melhor serviço público.

De forma a ampliar o alcance do conceito de valor em aquisições, Erridge (2007) considerou, em seu estudo, a utilidade do conceito de valor público como uma forma de avaliar equilibradamente a consecução dos objetivos dos contratos públicos. Para ele, há três conjuntos de objetivos dos contratos, os quais visam nortear a análise de valores, a saber:

- a) *Objetivos regulatórios*: os quais prestam-se a garantir que os contratos atendam aos requisitos de propriedade – regulamentares - e transparência, reforçando e incentivando uma cultura de prevenção de riscos.
- b) *Objetivos comerciais*: direcionados para que as compras e contratos atinjam os requisitos da economia e da eficiência. Enfatiza a utilização de mecanismos de mercado como terceirizações e financiamento privado para redução de custo e aumento da qualidade.
- c) *Objetivos socioeconômicos*: que representam anseios para apoiar políticas governamentais mais amplas que incluem a melhoria do bem-estar social.

Por sua vez, Jackson (2001) argumentou que a relação entre valor público e aquisição objetiva o aumento do valor agregado para os usuários de serviços, do mesmo modo que Rane, Narvel e Bhandarkar (2019) definiram a gestão de compras como a parte mais crítica de toda cadeia de valor, devido às consequências causadas sobre a capacidade de uma instituição em atender suas demandas com eficiência.

É, portanto, proeminente a centralidade das aquisições na produção de valor. Tal posição faz com que a atividade de compras sustente interesses de diversos *stakeholders* (THRULOGACHANTAR; SUHAIZA, 2011), desde usuários diretos dos serviços até a sociedade como um todo. É por isso que, para desenvolver ferramentas com vistas a garantir o

alcance dos objetivos adstritos, tem-se como necessária a discussão acerca da Teoria das partes interessadas, que a seguir será realizada.

## **2.6 Compras e produção de valor sob a perspectiva dos *stakeholders***

Freeman (2004) define *stakeholder* como qualquer grupo ou indivíduo que afeta ou é afetado pela realização dos propósitos da organização, incluindo os mais diversos tipos de atores, tanto internos quanto externos. Desta definição compreende-se o que afirmam Donaldson e Preston (1995) segundo os quais, sob o aspecto instrumental e em conjunto com dados empíricos, a teoria das partes interessadas pode ser utilizada para identificar conexões entre o gerenciamento dos *stakeholders* e a conquista de objetivos corporativos, de forma que uma boa gestão de partes interessadas levaria a um bom desempenho da organização.

O relacionamento entre as partes interessadas se dá por meio de trocas, em que, por um lado, há um investimento e, por outro, há expectativa de satisfação de interesses. Por exemplo: acionistas fornecem capital esperando que a empresa maximize o retorno ajustado ao risco do investimento; gerentes e funcionários fornecem tempo e habilidade almejando renda justa e adequadas condições de trabalho; fornecedores entregam insumos e buscam preço justo; comunidades locais destinam à empresa infraestrutura almejando tratamento tributário diferenciado (HILL; JONES, 1992), entre outros casos.

Sob a lógica das partes interessadas, percebe-se que cada grupo busca retornos específicos das atividades que participam. Em se tratando das compras públicas, torna-se imperioso observar os interesses das diversas partes envolvidas, tais como setores requisitantes, funcionários do setor de licitações, pregoeiros, alta administração, fornecedores e sociedade, os quais delinearão os valores públicos que as compras devem fomentar.

Mahmood (2010) aponta que entre os *stakeholders* é possível existir interesses conflitantes, fato passível de ocorrência no âmbito das compras públicas. Contudo, ao ser eleita a perspectiva dos valores públicos para análise desses interesses, abre-se caminho a uma complexidade de conceitos hábeis a abarcar, senão todos, os mais amplos desejos das partes interessadas, em harmonia e compatibilidade, desde que coerentes com a finalidade máxima do Estado, qual seja, o bem comum.

## 2.7 Resumo do Capítulo

Associando a ideia de valor público à produção de resultados com impactos positivos para a sociedade, este capítulo teve o condão de discutir a Teoria do Valor Público e relacioná-la ao aprimoramento das capacidades operacionais e administrativas, em especial no que se refere às aquisições públicas.

Demonstrou-se que, para o Estado, valor não se resume a preço ou custo, mas inclui a maximização de benefícios para as mais diversas partes interessadas. A amplitude da definição do termo requer que a produção de serviços seja operada de forma a conduzir a resultados que venham a representar mais que simples entregas, ou seja, é necessário que as saídas estejam agregadas de atributos, capazes de gerar satisfação e de ultrapassar os estáticos conceitos da relação custo-benefício.

No sentido do aprimoramento operacional, foi discutido o papel do gerenciamento de riscos para a geração de valor público, concluindo-se que a aplicação de métodos de gestão de riscos garantem o bom desempenho da organização e, portanto, mostram-se aptos a fomentar os valores públicos subjacentes aos processos em que são utilizados.

Especificamente quanto à área de compras, demonstrou-se sua importância na cadeia de valor, localizando-a como um microprocesso dentro de um macroprocesso de produção de serviços públicos, de forma que os reflexos negativos ou positivos desta fase adquirem o condão de repercutir ao final, por meio do impacto que geram nos resultados entregues à população.



## CAPÍTULO 3 – VALORES PÚBLICOS EM AQUISIÇÕES

### 3.1 Introdução

Há, no ambiente de compras, uma ampla gama de necessidades e interesses públicos, além de numerosas atividades sociais, políticas e econômicas (GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000). Especialmente por representarem a capacidade do governo de transformar impostos e outras receitas em consumo, as aquisições devem ser realizadas com responsabilidade (MATTHEWS, 2005), visando à maximização de benefícios. Espera-se, portanto, que as compras públicas sejam capazes de agregar valor aos resultados entregues pelo Estado.

No entanto, para que as aquisições cumpram seu papel de otimizador de resultados é preciso definir quais os valores públicos que a elas cabe fomentar para, então, serem estabelecidas estratégias de preservação desses atributos. A literatura específica ainda não organizou, de forma clara, estes conceitos, muitas vezes prendendo-se apenas à relação custo-benefício como o fez McArdle e Gerard (2018).

Sendo assim, torna-se útil construir um inventário de valores públicos em aquisições que vá além das fronteiras da eficiência. Este capítulo objetiva apresentar uma sistematização teórica acerca dos valores que as compras públicas são capazes de fomentar, a fim de subsidiar a pesquisa de campo. Por meio de ampla pesquisa bibliográfica, foram organizados e definidos conceitos subjacentes aos objetivos das aquisições públicas, de forma a compreender os interesses dos mais diversos *stakeholders*.

A partir da padronização de quatro dimensões de valor, serão estabelecidos indicadores, os quais representam a maneira pela qual os valores formam-se dentro dos processos de aquisições. A presença dos respectivos indicadores garante a produção do valor, ao passo que a ausência ocasiona a falha do valor e, por conseguinte, prejuízo na cadeia de produção dos serviços públicos, maculando os resultados entregues pelo governo à população.

### 3.2 Os valores públicos formalizados pelas compras públicas

A complexidade das tarefas do serviço público prejudica a obtenção de indicadores precisos de desempenho. Isso significa afirmar que a medição quantitativa de desempenho neste setor é dificultada, especialmente, por sua multidimensionalidade, ou seja, pela existência de inúmeros campos, causas e consequências (CUGANESAN; GUTHRIE; VRANIC 2014).

Verifica-se que nas organizações públicas não há produção de resultado único como nas organizações privadas, de forma a inexistir um denominador comum no qual custos e benefícios possam ser quantificados (COLE; PARSTON, 2006). Além disso, é no setor público em que reside grande número de partes interessadas, as quais almejam ter seus anseios, muitas vezes conflitantes, atendidos.

A respeito das expectativas dos interessados, e abordando a estrutura de compras, Mahmood (2010) observa que existe uma tensão entre os desejos de transparência, responsabilidade, eficiência e eficácia dos recursos de gestão. No entanto, inoportuno considerar que o atendimento de um anseio implica o sacrifício automático de outro. É necessário, pois, atingir o maior grau possível de satisfatoriedade quanto às ações do Estado, o que requer um enredamento de sentidos, objetivos e interesses.

Frente a isso, e tomando por base a teoria desenvolvida por Mark Moore, tem-se o valor público como uma expressão cujo significado é capaz de abarcar os mais diversos e intrincados atributos adstritos à área pública. A teoria do valor público adquire contornos ainda mais relevantes quando aplicada aos processos de aquisições, haja vista que as compras são utilizadas, especialmente, como instrumentos aptos a fornecer insumos de forma oportuna, econômica e eficiente (OECD, 2017), o que permite afirmar que das aquisições é esperado algo a mais, além da simples entregas de bens ou serviços.

A busca pelos valores em compras públicas norteia-se pelos objetivos e pelas expectativas delas advindas. Baily *et al* (2000) destacam os objetivos gerais das compras como sendo a aquisição do material correto, com a qualidade esperada, no tempo certo e na quantidade exata, da fonte certa e ao preço adequado. Desses objetivos extrai-se desejos como uso racional de recursos, qualidade dos objetos, rapidez nos procedimentos, além do acesso à informação, o qual oportuniza o controle e a avaliação dos demais interesses. Tais expectativas materializam-se nos valores da eficiência, eficácia e da transparência.

Contudo, para que análise seja completa, ainda é preciso agregar uma dimensão abrangente de valor, destinada a aprimorar o relacionamento interno e externo do setor público e que já fora objeto de estudo por Moore (2003) na estrutura de seu triângulo estratégico. Trata-

se da legitimidade, a qual caracteriza um objetivo a ser atingido pelo gestor que se alinha ao paradigma de valor público (KELLY; MULGAN; MUERS, 2002) e cujo sentido remete à relação entre o Estado e as mais diversas partes interessadas, a fim de que estas reconheçam a importância e desenvolvam confiança nos propósitos e ações do governo.

Assim, a partir das considerações acerca da Teoria do valor público, dos objetivos e características das compras públicas, bem como dos interesses dos *stakeholders*, firmaram-se as seguintes categorias qualitativas de valor público que serão produzidas por meio do atingimento de indicadores pré-estabelecidos, descritos no Quadro 3.1:

Quadro 3.1 - Categorias de valor público em compras públicas segundo pesquisa bibliográfica

<b>Categorias de Valor Público</b>	<b>Descrição</b>	<b>Indicadores relacionados às compras públicas</b>
<b>Eficiência</b> (Cole e Parston, 2006; Alford e O’Flynn 2009; Erridge, 2007; Mahmood 2010, Harisson <i>et al</i> , 2012; Inamine, Erdman e March 2012; Nurmandi e Jovita, 2017)	Obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos ou com quantidades inferiores. Relaciona-se a aspectos internos como uso de tecnologias e competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Redução de preços;</li> <li>✓ Celeridade nos procedimentos;</li> </ul>
<b>Eficácia</b> (Cole e Parston, 2006; Alford e O’Flynn 2009; Harisson <i>et al</i> , 2012; Mahmood 2010, Nurmandi e Jovita, 2017)	Aumento da qualidade do resultado. Engloba atingimento de metas, prazos e objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Qualidade do produto final;</li> <li>✓ Pontualidade;</li> <li>✓ Execução legal dos contratos;</li> </ul>
<b>Transparência</b> (Mahmood 2010; Harisson <i>et al</i> , 2012; Inamine, Erdman e March 2012; Nurmandi e Jovita, 2017)	Acesso facilitado à informação no tempo certo, de forma clara e completa	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Disponibilização de informações tempestivas e íntegras referentes aos processos de aquisição;</li> </ul>
<b>Legitimidade</b> (Moore, 1995; Thompson e Rizova, 2013; Hunziker, 2019)	Aprimoramento da relação com partes interessadas, a fim de atrair voluntários, arrecadar numerário, conquistar confiança. Envolve a garantia de segurança aos indivíduos, estabilidade, colaboração e aspectos relacionados à legalidade dos procedimentos e respeito aos princípios, tendo em vista que quanto maior a reputação, maior a confiança dos <i>stakeholders</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Accountability</i> (prestação de contas e conformidade);</li> <li>✓ Colaboração e integração entre setores;</li> <li>✓ Reflexos da contratação sobre a atividade da organização;</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, com base na literatura

Para Nascimento *et al* (2011) o intuito principal da licitação é garantir o menor preço dos produtos e serviços e selecionar a proposta mais vantajosa. Em geral, a eficiência relaciona-se à economicidade e não se confunde com a eficácia. Inamine, Erdmann e Marchi (2012), no intuito de diferenciá-las, afirmam que enquanto a eficiência é restrita a aspectos internos com o uso econômico de tecnologias e competências, a eficácia relaciona-se aos aspectos externos da organização e visa maximização de resultados.

Por sua vez, a eficácia representa uma ponderação frente à eficiência, pois nem sempre a maior economia garante a melhor qualidade dos produtos e serviços. Trata-se de domínios cuja análise deve ser feita privilegiando o sopesamento de valores. A eficácia é um valor que sempre deve ser considerado, pois conforme concluíram Nascimento *et al* (2011) a proposta mais vantajosa, por si só, não é suficiente para garantir a satisfação do usuário final, sendo, portanto, necessários outros atributos nos quais se destacam a qualidade do produto e a entrega tempestiva.

No ambiente de aquisições públicas, Reis (2015) enumera que a eficiência envolve indicadores construídos com base em variáveis como redução dos preços contratados e celeridade nos procedimentos de adjudicação, ao passo que a eficácia pode ser mensurada através de variáveis que avaliem a qualidade do serviço ou item contratado, pontualidade na entrega e conformidade legal na execução do contrato.

Com relação à categoria da transparência, esta visa garantir a confiabilidade entre governo e partes interessadas, não se restringindo, porém, à simples disponibilização de informações. Sabe-se que a transparência é atingida com o fornecimento de informações completas (sem restrições), objetivas, confiáveis, de qualidade, compreensíveis e de fácil acesso (ALÓ, 2009). Além desses aspectos, as informações devem conter tanto o processo de elaboração das políticas públicas quanto o processo de implementação (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Portanto, para o atingimento do valor da transparência é preciso que os dados sejam suficientes não apenas em quantidade, mas também em qualidade, de forma a permitir ao destinatário a aferição de um juízo de valor acerca da ação governamental que se expõe.

Em matéria de aquisições públicas, a transparência se aperfeiçoa com a disponibilização de informações claras e compreensíveis para todos, contendo elementos essenciais tais como valores, fornecedores, pagamentos, datas, aspectos de execução do contrato, entre outros. Nesse sentido, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) sugerem que os portais de compras disponibilizem, por exemplo, maneiras de tabular dados e estruturar os resultados de forma clara para a sociedade, em consonância aos resultados de controle interno e externo.

Ademais, a transparência é um meio para a *accountability*, a qual compõe os indicadores da dimensão de valor referente à legitimidade. Esta última dimensão de valor relaciona-se ao aprimoramento da relação entre as partes interessadas que é garantido quando existente a conformidade legal e principiológica, a prestação de contas, a colaboração e integração para melhoria dos resultados e, por fim, a formação de impactos positivos advindos da atividade de compras sobre a organização.

O compromisso com a prestação de contas (*accountability*) representa a conformidade à lei e aos princípios e é apontado por Aldridge e Stoker (2002) como um dos elementos que molda a ética no serviço público. Segundo Stocker (2006) para o gerenciamento do valor público a prestação de contas é alcançada por meio do estabelecimento de metas, com a consequente supervisão. Assim, prestar contas significa cumprir regras e alcançar objetivos, sendo estes os aspectos que devem nortear a avaliação da *accountability*, formadora da dimensão da legitimidade. Destarte, torna-se possível verificar a amplitude da legitimidade, haja vista que esse valor se formará somente quando os demais (eficiência, eficácia e efetividade) estiverem presentes.

Com relação à colaboração interna no ambiente de compras citam-se os trabalhos de Batista e Maldonado (2008), Almeida e Sano (2018) e Holma *et al* (2020). Batista e Maldonado (2008) afirmam ser necessário que todos os clientes do setor de compras e licitações estejam imbuídos e engajados na melhoria do sistema, visando à maximização dos resultados esperados. Por sua vez, Almeida e Sano (2018) identificam a integração entre o setor requisitante e o setor de compras como um dos fatores que afetam a celeridade dos processos. Os autores também sugerem que essa integração é importante, pois proporciona a participação de especialistas na fase licitatória, o que impede falhas operacionais como descrição errada ou incompleta de itens e precificação fora da realidade do mercado, culminando com aquisição de produtos com melhor preço e qualidade. No mesmo sentido, Holma *et al* (2020) estabelecem que as práticas colaborativas são centrais para o desenvolvimento conjunto da especificação de serviços e que estas envolvem, além dos compradores e dos prestadores de serviços, os clientes internos.

Por fim, a legitimidade suscita a satisfação dos usuários e os impactos da atividade de compras sobre a organização. Esses indicadores trazem à tona o dever que o ente governamental possui de atender às expectativas dos *stakeholders* por meio da concretização de valores que lhes sejam relevantes, o que significa maximizar a produção de resultados, a fim de que os *inputs* gerem *outcomes*, ou seja, para que se produza a maior quantidade possível de benefícios com impactos positivos sobre a organização.

### 3.3 Resumo do capítulo

Este capítulo apresentou o resultado da pesquisa bibliográfica acerca da formalização dos valores que às compras públicas compete fomentar. Embasando-se nos objetivos das compras foram extraídas quatro dimensões de valores públicos afetos às aquisições, a saber: eficiência, eficácia, transparência e legitimidade.

Postulou-se que a eficiência refere-se à obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos, possuindo como indicadores a redução de preços e a celeridade nos procedimentos. Por sua vez, a eficácia trata do aumento da qualidade dos resultados e foi decomposta em qualidade do produto final, pontualidade e execução legal dos contratos. Com relação à transparência tem-se o acesso à informação no tempo certo, com facilidade, de forma clara e completa, fato que requer a presença da disponibilização de informações tempestivas e íntegras relativas aos processos de aquisição. Como última dimensão de valor, adotou-se a legitimidade representando o aprimoramento da relação com as partes interessadas e a produção de resultados conforme suas expectativas. A legitimidade apresenta como indicadores a *accountability* –na forma de prestação de contas e conformidade -, a colaboração e integração entre os setores, bem como os reflexos da contratação na atividade da organização.

Todos esses indicadores devem estar presentes, pois quanto maior sua intensidade maior será a possibilidade da formalização dos valores públicos em aquisições, quer seja em seu aspecto interno como ferramenta para o suprimento dos setores, quer seja no seu aspecto externo de atividade meio para produção e entrega de serviços à população.

## **CAPÍTULO 4 – PROBLEMATIZAÇÃO, DELIMITAÇÕES E METODOLOGIA**

### **4.1 Introdução**

Após a sistematização da literatura, o presente capítulo intenciona elucidar a problematização que gerou a pesquisa, abordando o contexto em que se insere, a pergunta norteadora, os objetivos e a justificativa que motivou esta investigação. Apresentará, também, as delimitações da pesquisa, bem como a metodologia utilizada para a coleta de dados e análise dos resultados.

### **4.2 Contextualização**

O estudo proposto foi realizado no contexto do setor de compras da Prefeitura Municipal de São Lourenço/MG. A escolha do objeto de pesquisa pautou-se nas peculiaridades afetas à Administração municipal, bem como na necessidade de estudos específicos, aptos a avançar e a contribuir com os aprimoramentos adequados a esse nível de gestão.

Dentre os três níveis federativos, o município é aquele que possui estreitas ligações com o cidadão ao assumir todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais (ROGERS; SENA, 2007), destacando-se quanto à entrega de resultados, tendo em vista serem considerados os entes que melhor podem atender às demandas da população por estarem mais próximos dos problemas e, supostamente, das soluções (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

Destarte, atender a tão grande demanda requer o bom uso dos recursos públicos, atitude que se torna ainda mais urgente quando há configuração de um cenário em que as despesas crescem consideravelmente frente às receitas, produzindo o aumento da dívida pública. Para exemplificar o que se argumenta, vislumbra-se o comportamento da Dívida Flutuante nos últimos dois exercícios no município paciente. Tal rubrica, composta pelos restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos em tesouraria (art. 92, Lei 4.320/64), totalizou R\$ 19.532.869,83 (dezenove milhões, quinhentos e trinta e dois mil, oitocentos e sessenta e nove reais e oitenta e três centavos) em 2018 e R\$ 14.658.753,46 (quatorze milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, setecentos e cinquenta e três reais e quarenta e seis centavos) em 2019<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Fonte: Sistema Contábil Municipal - SIPLAN

Os números expostos delineiam uma situação deficitária que exige a melhoria da qualidade do gasto público, enseja cortes e controles, além de acurada atenção quanto ao alcance e efetividade das políticas públicas. Torna-se, pois, necessário, no caso concreto, o uso de mecanismos de gestão aptos a contrabalancear desarranjos ou mesmo impedir sua ocorrência, de forma a proteger o cidadão em seus anseios e necessidades, bem como garantir o cumprimento dos objetivos organizacionais do município.

Sabe-se que, no tocante ao planejamento e execução, a atuação do administrador público municipal pauta-se no cumprimento das metas estabelecidas nas três peças orçamentárias, as quais demonstram as prioridades locais e as destinações de recursos. O processo orçamentário, nos dizeres de Mendes e Branco (2018) é um complexo e diferenciado processo legislativo de planejamento e autorização do gasto público, que compreende três grandes etapas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

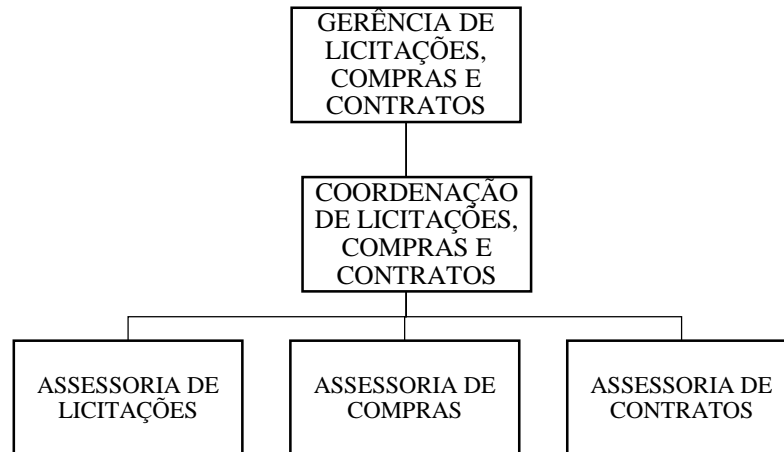
O Plano Plurianual dispõe sobre diretrizes, objetivos e metas relacionados aos programas de duração continuada. Por sua vez, a LDO, que trata das metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, baliza-se no PPA e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Juntas, as três peças formam os instrumentos de controle e planificação da atividade financeira do Estado (MENDES; BRANCO, 2018), cuja visão contemporânea deve incorporar componentes de implementação, a partir de utilização de mecanismos que auxiliam a gestão (OLIVEIRA, 2006), dentre os quais encontra-se o gerenciamento de riscos corporativos.

Portanto, durante a efetivação do planejamento alguns eventos podem surgir de forma a destoar a congruência desejada entre o que foi previsto e o que foi realizado, produzindo desperdício de recursos públicos. Quando recorta-se tal análise para a área de aquisições, maior atenção é desejada, haja vista que a concretização das metas abstratamente previstas tem como premissa a manutenção do suprimento de insumos, sem os quais inexistem qualquer prestação de serviço.

O setor de aquisições do município de São Lourenço concentra as atividades de licitação e gestão de contratos e possui a estrutura interna mostrada na Figura 4.1:



Figura 4.1- Organograma da Gerência de Licitações, Compras e Contratos



Fonte: Lei Complementar Municipal (LCM) nº 53/2019

À gerência de licitações, compras e contratos compete receber e processar as requisições de compras, bem como executar a gestão dos contratos administrativos e de seus termos aditivos (LCM 53/2019). Trata-se de um setor centralizado que supre a necessidade de todos os órgãos que compõe a administração direta municipal, recebendo, por isso, grande demanda de pedidos. Não há normas internas para padronização dos procedimentos, os quais são realizados pelos ocupantes dos cargos representados no organograma acima (Figura 4.1) com o auxílio de um auxiliar administrativo e sob supervisão do gerente.

O departamento em questão conta com um total de seis servidores e atua nos atos preparatórios, nos atos executórios (licitações, dispensas e inexigibilidades) e nos atos posteriores, como a gestão do contrato. No município não há registros de estratégias para a gestão de aquisições, sendo que soluções são buscadas concomitantemente ao surgimento dos problemas.

A gama de atribuições demonstra a importância e a centralidade do referido setor, porém a ausência da utilização de instrumentos de otimização e gestão de compras o expõe a maiores riscos, seja pelo próprio excesso de competências que possui, seja pela pequena estrutura de força de trabalho disponível ou mesmo pela complexidade das tarefas, as quais envolvem a participação de outros setores e a obediência a uma legislação robusta.

O município não dispõe de rotinas de gerenciamento de riscos em compras públicas, tampouco existem políticas específicas para o alcance da economicidade e do melhoramento de resultados, sobretudo no que se refere ao cumprimento satisfatório das metas previstas nos instrumentos de planejamento: embora se estabeleça aquilo que se quer atingir, não é dada a devida importância para o caminho a ser percorrido.

Diante da situação delineada, a pesquisa mostra-se pertinente ao contexto, pois visa contribuir para o necessário aprimoramento dos procedimentos afetos às compras públicas, resultando na possibilidade de melhoramento no que se refere à produção de valores para todos os envolvidos.

### **4.3 Pergunta de pesquisa**

O GRC trata da identificação, avaliação e administração de riscos de forma a garantir razoável segurança na consecução de objetivos, bem como na geração de valor para as organizações (COSO ERM, 2017). Para tanto, a gestão de riscos exige mais que atitudes intuitivas (HILL, 2006), tendo em vista que proporciona racionalidade ao produzir decisões baseadas em metodologias e atitudes sistemáticas, ocupando-se, sobretudo, com riscos e oportunidades que tenham impacto relevante na operacionalização das metas organizacionais (HUNZIKER, 2019).

Em se tratando de atingimento de metas, a função compras caracteriza-se como o processo por meio do qual o governo obtém os insumos necessários ao seu regular funcionamento, a fim de cumprir, prioritariamente, as diversas missões governamentais (SQUEFF, 2014), relacionando-se aos mais variados aspectos administrativos (GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000). Sem aquisições bem ordenadas, em todas as suas fases, os objetivos governamentais restarão comprometidos e os valores públicos, prejudicados.

Isto posto, a pesquisa visa responder à seguinte questão: **Como o Gerenciamento de Riscos Corporativos aplicado em processos de aquisições municipais colabora com a geração de valor público?**

### **4.4 Objetivos**

#### **4.4.1 Objetivo Geral:**

- Demonstrar como o Gerenciamento de Riscos Corporativos aplicado em processos de aquisições municipais colabora para a geração de valor público.

#### **4.4.2 Objetivos Específicos:**

- Identificar os valores públicos produzidos pelos processos de aquisições;
- Identificar os riscos que acometem as aquisições públicas;
- Relacionar os riscos em aquisições com a formação de valores públicos;

- Propor um método de Gerenciamento de Riscos orientado para geração de valor público;

#### 4.5 Justificativa

O presente trabalho apresenta o gerenciamento de riscos corporativos por meio de uma abordagem estratégica, conforme tratado por Hunziker (2019), Oleskovicz, Oliva e Pedroso (2018), Skorupski (2018), Palermo (2014), Frigo e Anderson (2011), Hopkin (2010) e, também, pela mais recente versão do documento emitido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO - denominado Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance* (COSO ERM, 2017), localizando-o, dentro do campo das ações públicas, como uma ferramenta apta a aprimorar os resultados.

No setor público, o dever de cuidar do bem comum corresponde a uma preocupação central do GRC, cuja missão é lidar com as incertezas no ambiente das políticas públicas, bem como buscar o aumento de benefícios, com a redução do custo das atividades (HILL; DINSDALE, 2003). É por isso que sistemas formais de gerenciamento de riscos proliferaram nas organizações públicas, de maneira que pesquisadores deste campo estão cada vez mais interessados na temática (CUGANESAN; GUTHRIE; VRANIC, 2014).

Sabe-se que incumbe ao administrador público reestruturar as organizações, de forma a maximizar o alcance de metas e ações, gerando valor para as mais diversas partes interessadas. Foi nesse sentido que Mark Moore (1995) destacou o papel dos gestores como promotores de resultados valiosos para a sociedade, ao mesmo tempo em que identificou o grande designo deste setor, qual seja, tornar-se eficiente, bem como adaptar-se às demandas políticas e demais tarefas que lhe cabem.

Gerenciar riscos mostra-se estratégia apta a gerar valor à medida que mitiga ou elimina eventos danosos ao alcance de determinado resultado. Embora alguns estudos tenham se dedicado à análise do gerenciamento de riscos sob tal perspectiva (destacam-se: COSO ERM, 2017; OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018; PREWETT; TERRY, 2018; HUNZIKER, 2019), ainda é necessário avançar, de forma a trazer aplicabilidade a uma determinada área, unindo teoria à prática.

Nessa lógica, o campo das aquisições públicas emerge como objeto de aplicação do GRC. Tendo em vista que o GRC inicia-se com a avaliação e identificação de uma ampla gama de cenários que possam vir a impactar a execução estratégica da organização (BEASLEY; FRIGO, 2007) e que para entrega de serviços públicos é preciso uma boa gestão do fluxo de insumos utilizados no provimento das necessidades e alcance de metas, optou-se por estudar

sua aplicação em processos de aquisições, enfatizando o papel estratégico destas na cadeia de produção de valor público.

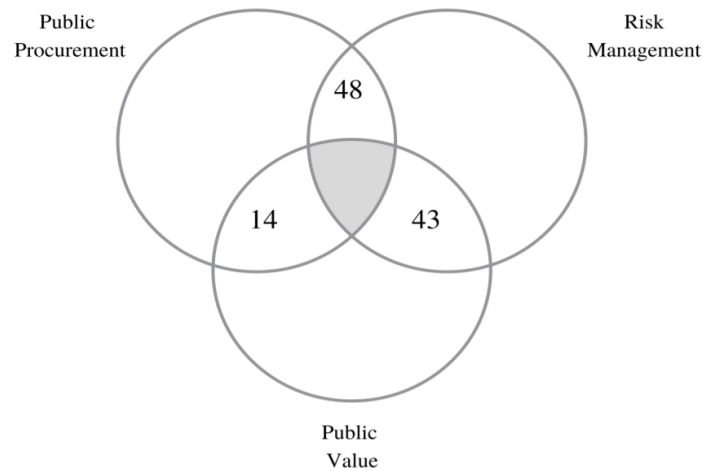
Os bens e serviços entregues aos cidadãos visam, ao mesmo tempo, satisfazer anseios e moldar valores públicos. Aos gestores cabe, portanto, organizar as compras de maneira prática, implementando políticas, protocolos e sistemas aptos a promover a justiça pública, a qual implica a adoção de novas formas de governança (NURMANDI; JOVITA, 2017). Martins *et al* (2018) atestam que o mecanismo de governança mais apropriado na atualidade é a gestão de riscos corporativos, por permitir tratar as incertezas de forma eficiente, seja ao aproveitar as oportunidades, seja ao reduzir o impacto de eventos negativos, mas sempre com a finalidade de elevar a capacidade de gerar valor para a organização.

Por conseguinte, a criação e proteção do valor são os principais objetivos do gerenciamento de riscos (FLETCHER; ABBAS, 2017). Não sem motivos, o Tribunal de Contas da União (TCU/SEPLAN, 2018) recomenda o sistema de gerenciamento de riscos como uma das melhores práticas internacionais de gestão, a qual está atrelada aos processos de planejamento, tomada de decisão e de execução de trabalhos relevantes, de modo a garantir que as finalidades públicas sejam alcançadas de fato e com a melhor relação custo-benefício.

Por tais motivos, faz-se necessário o desenvolvimento de uma metodologia de GRC que promova a relação entre a prática do gerenciamento aplicado em aquisições públicas e a criação de valor para a organização, sendo esta uma lacuna presente na literatura. Gordon, Zemansky e Sekwat (2000) afirmam que a complexidade das compras públicas é tamanha que mesmo os indivíduos mais dedicados, talentosos e bem informados cometerão erros. Ademais, as aquisições são reconhecidas como uma área vulnerável a vários riscos como a corrupção ou má gestão (MAHMOOD, 2010). Portanto, justifica-se a necessidade do desenvolvimento de uma ferramenta hábil a minimizar os efeitos dos eventos indesejados, garantindo que a contratação cumpra seu papel de cerne dos serviços públicos, capaz de orientar o campo da administração aos anseios dos cidadãos, promovendo o bem comum e impedindo a falha do valor público (NURMANDI; JOVITA, 2017).

A pesquisa assume relevância teórica ao reunir as dimensões “compras públicas”, “gestão de riscos” e “valor público”, estabelecendo uma ligação entre elas. Em busca realizada nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science* com a combinação das expressões “*public procurement*” and “*risk management*” and “*public value*” no título, resumo e palavras-chave, sem limitação de tempo, não houve resultados para a existência de trabalhos que abordassem as três expressões concomitantemente, conforme demonstra-se na Figura 4.2:

Figura 4.2 - Diagrama de Resultados de busca das expressões *Public Procurement + Risk Management + Public Value*



Fonte: dados da pesquisa

Além de tratar conjuntamente as três dimensões elencadas na figura acima, a pesquisa se diferencia ao assumir como base a Teoria do Valor Público de Mark Moore, enquanto outros trabalhos acerca da gestão de riscos em aquisições utilizam a Teoria dos Custos das Transações como parâmetro para abordagem dos riscos (FARIA; FERREIRA; GONÇALVES, 2013; CAVALCANTI; MARTENS, 2015; SALES, 2016; MIRANDA; SANTOS; ALMEIDA, 2019), bem como por ser aplicada em uma realidade afeta ao âmbito municipal.

Outrossim, é possível, ainda, destacar a relevância prática, pois a pesquisa trará como consequência o aperfeiçoamento dos processos de aquisições realizados no âmbito na Prefeitura Municipal de São Lourenço/MG, e a relevância social, que será abordada nos aspectos relacionados à criação de valor público com a decorrente melhoria nas relações entre as partes interessadas. Ademais, trata-se de temática atual e ainda pouco discutida, tendo em vista as recentes modificações promovidas na lógica do gerenciamento de riscos, conforme foi demonstrado na seção destinada ao referencial teórico.

#### 4.6 Delimitações da pesquisa

A fim de clarear os contornos da pesquisa, passa-se a expor suas delimitações:

- i. *Delimitação quanto ao objeto de estudo*: a pesquisa foi realizada sob a forma de estudo de caso operacionalizado no âmbito da Prefeitura Municipal de São Lourenço/MG. Optou-se por realizá-la na área de aquisições, especificamente relacionada à Gerência

de Licitações, Compras e Contratos, abrangendo o estudo do processo de compras desde o nascimento até a gestão de contratos, conforme as atribuições exercidas pela referida unidade de análise.

- ii. *Delimitação quanto aos indivíduos entrevistados:* foram entrevistados todos os servidores pertencentes à Gerência de Licitações Compras e Contratos e também servidores pertencentes às secretarias demandantes, os quais são responsáveis pelos pedidos e demais controles afetos às aquisições. A escolha operacionalizou-se em função da experiência e das atribuições na consecução dos procedimentos relacionados às compras públicas.
- iii. *Delimitação quanto ao método da pesquisa:* trata-se de pesquisa qualitativa que, utilizando-se de análise bibliográfica, observação, entrevistas e questionário, tratou de elencar as dimensões de valor público e seus respectivos indicadores relacionados às compras públicas. A partir disso, foram listados os riscos em aquisições e realizada a correlação entre riscos e valores públicos.
- iv. *Delimitação quanto ao produto da pesquisa:* em decorrência do objetivo principal da pesquisa, foi proposto uma método de gerenciamento de riscos orientado a valores públicos, com desenvolvimento relacionado ao setor de aquisições.
- v. *Delimitação temporal:* a pesquisa limitou-se a colher dados referente ao exercício de 2020, tanto no que diz respeito aos processos licitatórios e informações eletrônicas consultados, quanto às entrevistas e questionários realizados.

#### **4.7 Metodologia**

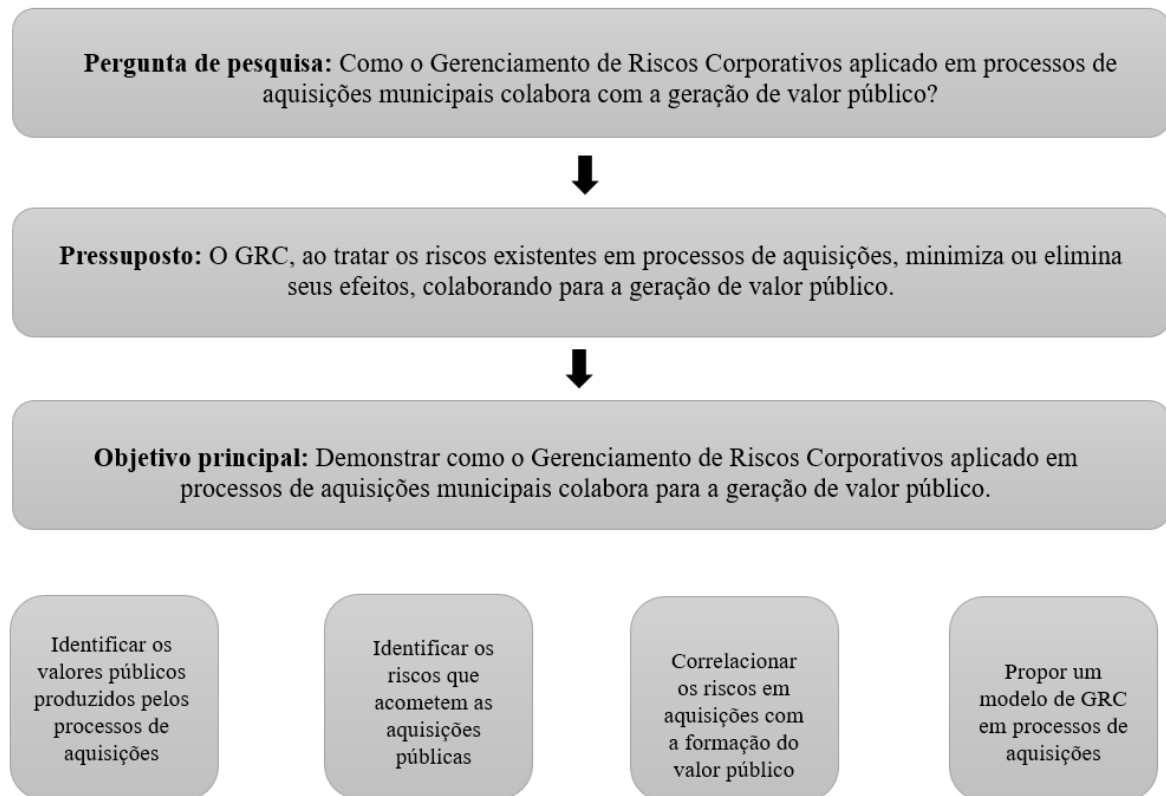
A fim de viabilizar a pesquisa, dois blocos foram identificados: (i) Gerenciamento de riscos corporativos sobre aquisições públicas e (ii) valor público, os quais foram relacionados adotando-se a Teoria de Mark Moore e estudos correlatos, bem como aspectos do GRC aplicáveis às compras públicas. Da análise desta relação, estabeleceu-se um produto final, cuja aplicabilidade partiu da fusão entre gestão dos riscos em aquisições e o fomento à geração de valor público.

Sabe-se que a pesquisa científica corresponde a procedimentos sistemáticos cujo objetivo é encontrar soluções para os problemas propostos (ANDRADE, 2008), bem como produzir novos conhecimentos (TEIXEIRA, 2003). Godoy (1995) aduz que, do ponto de vista metodológico, a melhor forma de captar a realidade é colocar-se no lugar do outro, observando

o mundo pela lente dos pesquisados, o que requer investigação empírica aliada ao embasamento teórico.

Para nortear e clarear os passos do percurso metodológico aplicado, apresenta-se, de forma esquemática, na Figura 4.3, o delineamento da pesquisa:

Figura 4.3 - Delineamento da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Como é possível observar, o objetivo principal desdobrou-se em objetivos específicos, que nortearam a escolha de recursos metodológicos pertinentes. O ciclo da pesquisa iniciou-se por um problema, para o qual, por meio de técnicas de coleta e análise de dados, foi buscada uma solução com a consequente apresentação de um produto final.

#### 4.7.1 Classificação da pesquisa

Trata-se de pesquisa aplicada com predominante interesse prático, cujos resultados destinam-se a soluções de problemas que ocorrem na realidade (MARCONI; LAKATOS, 2002; ROESCH, 1999; VERGARA, 1998).

Utilizou-se a abordagem qualitativa para solução do problema proposto, a qual é pertinente para observar a realidade, interagir com os indivíduos, bem como para compreender com detalhes mais profundos a concretude dos fatos (RAUPP; BEUREN, 2006; MARCONDES et, 2017). Segundo Roesch (1999):

A pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção.

(ROESCH, 1999, p. 155)

A abordagem qualitativa mostrou-se suficiente para o caso proposto, visto que a natureza do objeto de estudo demandou uma análise de cunho interpretativo, dentro da lógica apresentada por Creswell (2014), o qual enumera as características comuns da pesquisa qualitativa e que estiveram presentes na consecução desta pesquisa. São elas: (i) *habitat natural*, refere-se ao fato dos pesquisadores coletarem dados no campo, onde os participantes vivenciam a questão ou problema de estudo observando de perto as informações; (ii) *pesquisador como instrumento chave na coleta de dados* que ocorre por meio do exame de documentos, observação de comportamento e entrevista com os participantes; (iii) *utilização de múltiplos métodos*, o que significa não se basear em uma única fonte de dados; (iv) *utilização de raciocínio complexo* por meio da lógica indutiva e dedutiva; (v) *foco nos participantes* com seus significados e suas visões subjetivas; (vi) *criação de projeto emergente*, ou seja, em evolução, em vez de algo rigidamente prefigurado; (vii) *elaboração de relatório holístico*, representando o desenvolvimento de um quadro complexo do problema em estudo.

Como os pesquisadores qualitativos buscam a compreensão do fenômeno em profundidade e a partir de múltiplos olhares, trata-se de abordagem cujo elemento fundamental é o contato direto e prolongado do pesquisador com o contexto (GODOY, 1995), característica presente na elucidação da problemática que norteou esta pesquisa, sobretudo no que se refere aos riscos, valores e práticas existentes nos processos de aquisições do município estudado.

#### 4.7.1.1 Quanto aos objetivos

Do ponto de vista dos objetivos, trata-se de pesquisa exploratória e descritiva. O caráter exploratório derivou da fase preliminar do trabalho, que sistematizou informações sobre o assunto investigado a partir de abordagem inovadora, em especial por meio da análise da literatura disponível. Para Andrade (2008) são finalidades da pesquisa exploratória: facilitar a delimitação do tema de pesquisa, orientar a fixação dos objetivos e a formulação de hipóteses, bem como descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto.



Assim, a etapa exploratória teve o intuito de desenvolver a temática afeta ao gerenciamento de risco em aquisições sob a perspectiva da teoria do valor público, sobretudo determinando as dimensões de valor aplicáveis às aquisições e que ao gerenciamento cabe proteger. Tal fase visou lançar alicerces para a construção de uma metodologia de gestão de riscos que privilegie a formalização de resultados agregados de valor em compras públicas.

A pesquisa também assumiu caráter descritivo que, conforme preleciona Gil (2002), refere-se tanto à identificação da existência da relação entre variáveis quanto à determinação da natureza dessa relação. Sob o ângulo descritivo, a pesquisa teve o condão de proporcionar novas visões, especialmente sobre a temática afeta à gestão de riscos, descrevendo fatos e fenômenos correlatos e ligando-o à busca pelo valor público.

#### 4.7.1.2 Quanto à estrutura interpretativa

A tipologia referente às estruturas interpretativas apresentou os paradigmas e as perspectivas teóricas adotadas pelos pesquisadores qualitativos. Assim, foi utilizado o interpretativismo como orientação filosófica, modelo no qual os indivíduos procuram compreender a realidade em que vivem e trabalham, por meio do desenvolvimento de significados subjetivos, complexos e múltiplos (CRESWELL, 2014).

Sob tal ótica, o modelo da pesquisa aproximou-se da fenomenologia a qual prega que a realidade é socialmente construída e recebe um significado a partir do homem (TEIXEIRA, 2003). Portanto, os achados da pesquisa foram interpretados com base em experiências, conhecimentos anteriores e significados que os atores sociais têm sobre o mundo e sobre a realidade da qual participam.

#### 4.7.1.3 Quanto à abordagem de investigação

A investigação adotou a forma de estudo de caso, definido por Yin (2005) como uma investigação empírica que aborda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, beneficiando-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados. Segundo Cresweel:

A pesquisa de estudo de caso é uma abordagem qualitativa na qual o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo da vida real (um caso) ou múltiplos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo, por meio da coleta de dados detalhada em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação (p. ex., observações, entrevistas, material audiovisual, documentos e relatórios) e relata a descrição do caso e temas do caso (CRESWELL, 2014, p. 86).

Boyer e Swink (2008) apontam como benefícios do estudo de caso a capacidade de examinar um tema em grande profundidade, tendo em vista a concentração do estudo em uma ou em poucas unidades de análise, permitindo o exame minucioso de inúmeros fatores e nuances com riqueza de descrição de fenômenos capazes de produzir novos estudos.

Neste sentido, a escolha operou-se em virtude do desejo de relatar o fenômeno de estudo, qual seja, o gerenciamento de riscos em aquisições, dentro de condições contextuais e a partir do desenvolvimento de proposições teóricas.

Especificamente, após busca na literatura acerca do GRC em aquisições como estratégia de fomento ao valor público, desenvolveu-se a proposição segundo a qual o gerenciamento é capaz de agregar valor aos resultados. A partir daí, partiu-se para a análise dessa proposição num contexto específico, o que ocorreu por meio do estudo de caso. Trata-se de um estudo de caso único, que ensejou a apreensão total da situação em busca de resoluções para o problema posto em análise.

#### **4.7.2 Coleta de dados**

Para coleta de dados foram utilizadas técnicas de pesquisas consistentes nos procedimentos de análise de documentação indireta, nos quais se incluem a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental e documentação direta correspondente à técnica da observação, do questionário e da entrevista (ANDRADE, 2008).

Os dados foram colhidos no ambiente de compras e também nas secretarias municipais, as quais correspondem aos setores solicitantes e usuários dos produtos das aquisições. A utilização de múltiplas fontes permitiu a triangulação de dados, de forma a corroborar para a produção de resultados mais fidedignos no que se refere à resposta que a pesquisa pretendeu buscar.

##### **4.7.2.1 Pesquisa bibliográfica**

Para Marconi e Lakatos (2002) a finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato com o que foi produzido sobre o tema, inclusive concedendo-lhe a possibilidade de explorar novas áreas em que os problemas ainda não foram completamente cristalizados, conduzindo a conclusões inovadoras. Teixeira (2003) alerta que o arcabouço teórico requer uma revisão de literatura pertinente ao tema pesquisado, a qual guiará o processo

de pesquisa. Por isso, afirma-se que todo trabalho científico carece ter o respaldo de uma pesquisa bibliográfica (ANDRADE, 2002).

Neste sentido, a pesquisa bibliográfica realizada operou-se por meio de artigos publicados tanto em periódicos nacionais e internacionais de considerada relevância acadêmica, quanto em congressos, além de teses, dissertações e livros pertinentes. Procurando construir as bases de análise, os capítulos referentes ao marco teórico trataram de estabelecer os principais conceitos e estudos acerca do gerenciamento de riscos em aquisições sob a ótica do valor público. Desse modo, apresentaram-se abordagens específicas sobre as três temáticas, quais sejam: gerenciamento de riscos, compras públicas e valor público para, ao final, ser estabelecida uma mútua relação entre elas com a extração dos valores públicos em aquisições.

A pesquisa bibliográfica gerou como resultado a sistematização dos conceitos atinentes à gestão de riscos, compras públicas e valor público, com a produção de um quadro no qual foram detectados os grandes domínios de valores públicos a serem fomentados pelo setor de compras, bem como os indicadores que formam esses valores e sobre os quais os fatores de riscos produzem seus impactos. A partir daí, partiu-se para a pesquisa de campo em busca de evidências empíricas que pudessem confirmar ou rechaçar os achados teóricos.

#### 4.7.2.2 Pesquisa documental

Para Andrade (2008) a pesquisa documental fundamenta-se em documentos, escritos ou não, de primeira mão, ou seja, que ainda não foram trabalhados. A pesquisa foi efetuada em fonte de dados correspondente aos processos licitatórios arquivados na Gerência de Licitações, Compras e Contratos de São Lourenço/MG. A escolha para análise operou-se por amostragem, representada por um processo de cada modalidade. Neles foi possível verificar os diversos componentes de um processo de aquisição como termos de referência, editais, pareceres jurídicos e contratos, de forma a corroborar para as análises realizadas a partir das entrevistas e da observação não participante.

#### 4.7.2.3 Observação

Trata-se de uma técnica de coleta de dados que utiliza os sentidos para obtenção de determinados aspectos da realidade, consistindo no exame daquilo que se pretende estudar (MARCONI; LAKATOS, 2002). Assim, tal forma de coleta de dados proporciona um contato

mais direto com a realidade e, quando combinada com outras técnicas, permite um estudo amplo do fenômeno investigado.

No presente estudo, a observação visou complementar os outros meios de coleta de dados, a fim de conferir-lhes um maior sentido a partir da aproximação entre pesquisadora e realidade investigada. Foi realizada uma observação classificada por Marconi e Lakatos (2002) como assistemática consistente na colheita espontânea de dados, sem que se tenha determinado de antemão aspectos e meios de observação. Portanto, procurou-se obter uma fidelidade maior no registro de dados.

O cotidiano do departamento de compras e suas práticas tornaram-se objeto da observação não participante, sem qualquer interação da pesquisadora junto ao grupo. O contato direto e prolongado com o campo permitiu a captação de significados que compuseram a análise dos dados, com múltiplas visões da realidade.

#### 4.7.2.4 Entrevista

A entrevista caracteriza-se como o encontro de duas pessoas a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto ou problema, sendo o instrumento, por excelência, da investigação social (MARCONI, LAKATOS, 2002). Trata-se de técnica de observação direta muito empregada em pesquisa de ciências sociais (ANDRADE, 2008), com importância acentuada na pesquisa qualitativa.

Optou-se por utilizar a entrevista como último método de coleta de dados, tendo em vista a necessidade prévia de se montar um arcabouço teórico e prático, advindos tanto da pesquisa bibliográfica como da observação. Assim, as entrevistas foram preparadas com base na literatura pesquisada, nos documentos analisados e nos fatos observados. Houve um roteiro pré-estabelecido, porém foi conferida ao informante a possibilidade de abordar livremente tópicos sobre o assunto em questão.

O planejamento da entrevista envolveu a especificação dos objetivos, sustentando-se em três pilares: (i) identificar quais valores os entrevistados esperam do setor de compras; (ii) apurar os principais riscos das aquisições; (iii) identificar de que forma a ocorrência dos riscos relatados prejudica o resultado das aquisições.

Sobre o uso das entrevistas em gerenciamento de riscos, Hunziker (2019) afirma que elas são importantes para complementar a identificação dos riscos porque:

- Geram maior aceitação do Gerenciamento de Riscos Corporativos devido ao envolvimento de funcionários, chefes de departamento e demais interessados;

- Os riscos que, porventura, não foram identificados no processo de análise podem emergir;
- Cria-se uma perspectiva adicional pelo envolvimento de especialistas;
- Promovem-se várias perspectivas sobre o mesmo risco, através de discursos com opiniões divergentes.

Com relação ao grupo de entrevistados, optou-se por uma amostragem intencional que possibilitou a colheita de melhores informações sobre o problema de pesquisa em exame. Sabe-se que em pesquisa qualitativa a entrevista destaca-se como fonte de informação. Desta feita, optou-se por uma variedade de entrevistados que pudesse conceder ao trabalho a maior coletânea possível de riscos, valores e percepções.

A forma semiestruturada conferiu abertura para que os entrevistados pudessem colaborar com suas práticas e conhecimentos de maneira mais intensa. Foi, inclusive, concedido a eles a oportunidade de discorrerem livremente sobre a temática pesquisada, objetivando a inferência de observações pormenorizadas e novos ângulos de análise. Conforme sustentado por Marconi e Lakatos (2002) o tipo de entrevista despadronizada ou não estruturada confere liberdade ao entrevistado para desenvolver cada situação na direção que considera adequada, caracterizando, portanto, uma forma de explorar mais amplamente a questão.

A seguir, apresentam-se os sujeitos entrevistados e sua área de atuação, ressaltando que todos os entrevistados são responsáveis pela atividade de compras na instituição, seja trabalhando diretamente no setor de licitações, compras e contratos ou executando as funções de solicitantes nas respectivas secretarias:

Quadro 4.1 – Sujeitos entrevistados

Sujeito	Setor de atuação	Cargo	Tempo de trabalho na instituição	Tempo de experiência na função compras	Escolaridade de	Duração da entrevista
E1	GLCC	Gerente de Licitações, compras e contratos	10 anos	10 anos	Pós-graduação	23min06s
E2	GLCC	Coordenador de licitações, compras e contratos	13 anos	5 anos	Superior	38min52s
E3	GLCC	Assessor de licitações - Pregoeiro	3 anos	3 anos	Pós-graduação	33min48s

E4	GLCC	Assessor de contratos	14 anos	1 ano	Pós-graduação	36min31s
E5	GLCC	Assessor de compras	17 anos	7 anos	Superior (em curso)	21min31s
E6	GLCC	Auxiliar Administrativo	2 anos	5 meses	Pós-graduação	37min24s
E7	SMS	Diretora de Saúde	23 anos	17 anos	Superior	35min06s
E8	SME	Gerente Administrativo	20 anos	4 anos	Superior	20min50s
E9	SMTC	Coordenador administrativo	3 anos	3 anos	Superior (em curso)	18min40s
E10	SMG	Assistente de Gabinete	3 anos	3 anos	Superior	16min29s
E11	SMP	Gerente Administrativo	20 anos	3 anos	Técnico contábil	18min35s
E12	SMIU	Coordenador Administrativo	4 anos	2 anos	Ensino médio	30min15s
E13	SICADE	Coordenador Administrativo	18 anos	3 anos	Pós-graduação	32min50s
E14	SMEsp	Assessor	4 anos	4 anos	Superior	13min10s
E15	SMDS	Auxiliar Administrativo	13 anos	13 anos	Superior	23min08s

Fonte: dados da pesquisa

As entrevistas ocorreram entre 14/09/2020 a 03/11/2020. Ressalta-se que foram utilizadas perguntas com a finalidade de aferir as expectativas quanto aos valores que o processo de compras pode gerar para os setores demandantes e para o setor demandado, bem como os riscos e dificuldades existentes e outros aspectos referentes ao processo de aquisição.

Intentando obter o máximo de informações para subsidiar o resultado da pesquisa, além da equipe de compras, foram escolhidos, como respondentes nas secretarias, os servidores responsáveis por recolher e providenciar os pedidos de aquisição, os quais, por suas atribuições, possuem conhecimento tanto das demandas, quanto de eventuais insatisfações de usuários internos.

#### 4.7.2.5 Questionário

Segundo Marconi e Lakatos (2002) o questionário consiste num método de coleta de dados que se configura por meio de perguntas, as quais devem ser respondidas sem a presença do pesquisador, possuindo, dentre outras vantagens, o condão de proporcionar obtenção de respostas mais rápidas e precisas.

Neste sentido, o questionário foi utilizado como forma de validação das entrevistas e com o objetivo de atingimento de respostas mais precisas sobre os assuntos debatidos. Assim, foram entregues ao público entrevistado tanto perguntas de múltipla escolha, quanto perguntas de estimação ou avaliação, as quais foram de acentuada importância, principalmente, para o estabelecimento dos valores públicos em aquisições e dos riscos que os atingem. Do mesmo modo, foi realizada combinação entre respostas de múltipla escolha e respostas abertas, a fim de se alcançar exploração em profundidade sobre o assunto.

### 4.7.3 Análise dos dados

Para Gil (1999) a análise objetiva organizar e resumir os dados para que possibilitem respostas ao problema proposto, enquanto a interpretação confere um sentido mais amplo às respostas com ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. Trata-se da fase de formação do significado que requer o uso de técnicas específicas de análise, dentre as quais priorizou-se a análise de conteúdo.

Seguindo a estrutura apresentada por Bardin (2011) foi realizada a análise de conteúdo de todos os dados colhidos, a qual pautou-se nas seguintes etapas:

- a) *Pré-análise*: na qual foram escolhidos os documentos a serem submetidos à análise, formulação das hipóteses e objetivos; elaboração de indicadores que fundamentaram a interpretação final.
- b) *Descrição analítica*: fase em que o material colhido é submetido a um estudo aprofundado conforme hipóteses e referencial teórico. Foram utilizados procedimentos como a categorização e classificação a fim de buscar sínteses coincidentes e divergentes de ideias.
- c) *Interpretação referencial*: por fim, na última fase, foram estabelecidas as relações mais profundas de análise em busca dos resultados práticos da pesquisa.

A análise de conteúdo adequa-se ao presente estudo, tanto por sua função heurística que enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão para a descoberta, quanto por sua função de administração de prova, cujo objetivo é a confirmação ou invalidação de uma afirmação provisória (BARDIN, 2011).

#### **4.8 Resumo do capítulo**

Este capítulo trouxe a instigação e os objetivos que motivaram a realização do trabalho, demonstrando a importância desta pesquisa tanto para o desenvolvimento teórico quanto para o aprimoramento da realidade em que está inserida.

Foi apresentada, também, a delimitação e a classificação da pesquisa quanto aos aspectos metodológicos, enfocando sua natureza qualitativa e interpretativista, na qual o pesquisador busca a análise do contexto em profundidade, por meio do relacionamento crítico entre conceitos, números e princípios, num esforço intelectual com vistas à aferição dos resultados que se propôs a encontrar e que passarão a ser demonstrados no próximo capítulo.



## CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1 Introdução

Este capítulo tem o condão de apresentar a análise e a interpretação dos dados, realizadas por meio do diálogo entre a abordagem bibliográfica e a investigação em campo, conforme defendido por Teixeira (2003), para o qual a pesquisa qualitativa não é linear, mas um processo interativo que proporciona ao pesquisador a produção de dados confiáveis e fidedignos por meio da coleta e análise de dados de forma recursiva e dinâmica.

Para extração dos resultados e cumprimento dos objetivos propostos, a pesquisa percorreu determinadas etapas, cuja ordem apresenta-se:

- a) *Revisão de literatura*: como primeira etapa da pesquisa, a revisão de literatura buscou identificar a relevância, conceitos, aplicabilidade, achados de pesquisas anteriores, bem como estabelecer a relação das temáticas estudadas, quais sejam: Gestão de riscos, aquisições e valor público. Do mesmo modo, a revisão foi utilizada para identificação e definição do que já se construiu de conhecimento científico acerca da problemática proposta.
- b) *Observação das rotinas do setor de compras*: por meio do acompanhamento foram conhecidas as práticas efetuadas no município de São Lourenço no que se refere às aquisições. Observou-se a formalização do processo de compras e as principais dificuldades vivenciadas, o que contribuiu para identificação dos riscos e sustentou a necessidade de construção do modelo de gerenciamento proposto.
- c) *Análise documental*: foram analisados, por amostragem, pastas de processos licitatórios realizados ao longo do exercício de 2020, objetivando o esclarecimento quanto à forma de condução dos processos de aquisições no município paciente. Outrossim, analisou-se também o sítio eletrônico oficial para verificação das publicações e da transparência empreendida no que se refere às aquisições.
- d) *Entrevistas*: após a realização dos procedimentos anteriores, como meio amplo de coleta de dados, utilizou-se a entrevista, cujo roteiro contemplou a identificação dos riscos e valores públicos quanto aos processos de aquisições, bem como o impacto dos eventos de risco sobre os valores identificados, além de outras percepções construídas ao longo das conversas. Foi possível compreender as funções de cada entrevistado nos processos de aquisição, suas expectativas e dificuldades.

- e) *Questionário*: as questões foram aplicadas após as entrevistas como forma de validação das informações colhidas. Por meio delas, foi possível realizar análise quanto ao grau de importância conferido aos resultados das aquisições, bem como identificar riscos que influenciam sobre pontos específicos dos indicadores que formam os valores públicos em aquisições.
- f) *Análise dos dados e resultados*: com os múltiplos métodos de coleta em diferentes perspectivas, os dados passaram por uma leitura analítica e contextualizada, com a utilização da técnica da análise de conteúdo para o alcance dos resultados, em consonância aos objetivos gerais e específicos da pesquisa.

A primeira seção deste capítulo trará descrições gerais acerca do objeto de estudo: o município de São Lourenço e, especificamente o setor de Licitações, Compras e Contratos, visando criar um panorama do ambiente pesquisado. Em seguida, os resultados serão apresentados conforme os objetivos que originaram a pesquisa: definição dos valores em compras públicas; identificação dos riscos em compras públicas; determinação da relação entre riscos e valores e proposição de uma metodologia de riscos orientada para geração de valores públicos.

## 5.2 Objeto de estudo

Este estudo foi realizado no âmbito da Gerência de Licitações, Compras e Contratos do Município de São Lourenço/MG. O município de São Lourenço localiza-se no sul de Minas Gerais e conta com uma população estimada<sup>8</sup> de 46.202 (quarenta e seis mil duzentos e dois) habitantes.

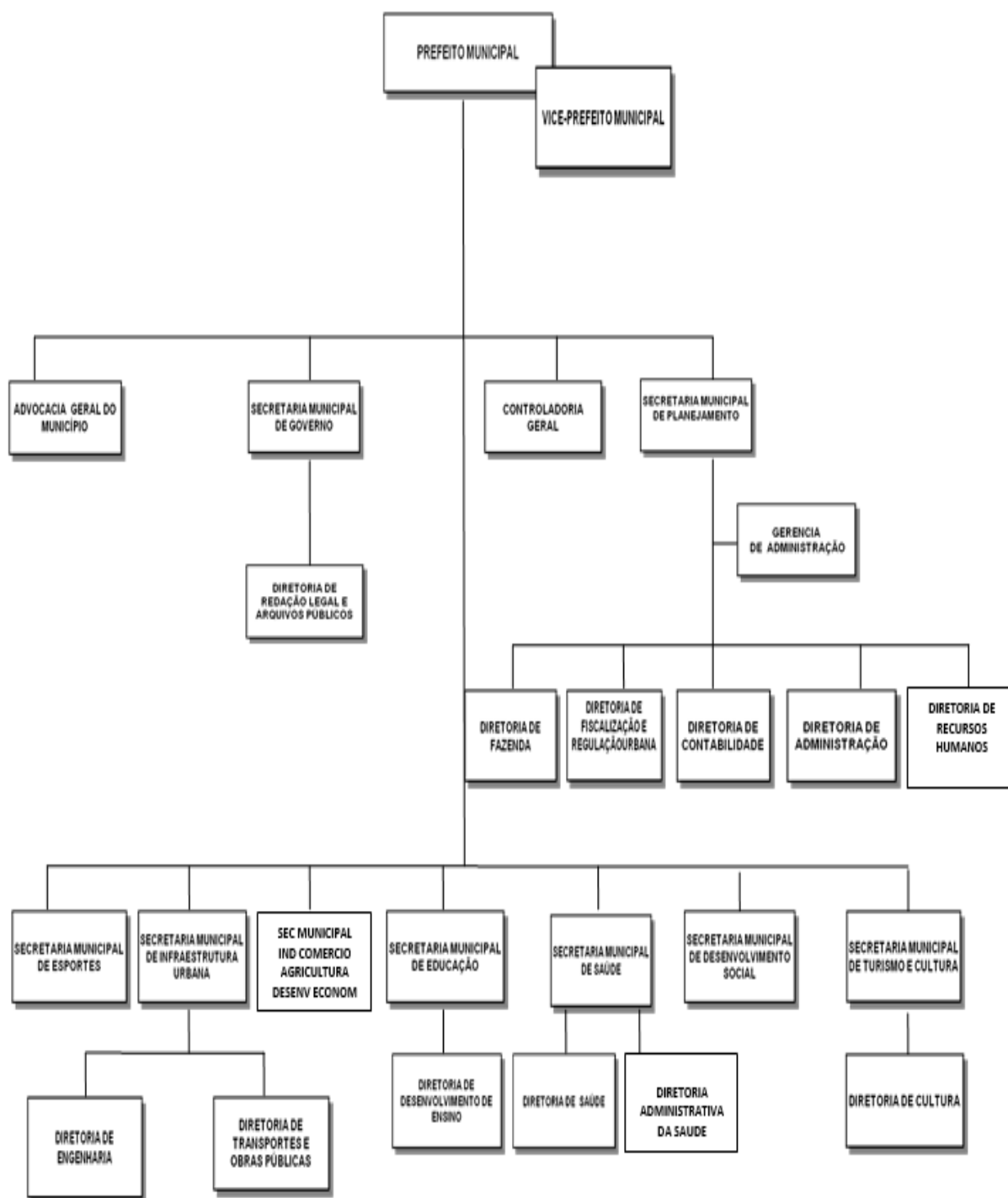
A Prefeitura Municipal, órgão da administração pública direta, possui um quadro de funcionários que totaliza 1428 (mil quatrocentos e vinte e oito) servidores e uma estrutura administrativa que comporta nove secretarias, além de dois órgãos de formulação de políticas e decisões estratégicas:

1. Secretaria Municipal de Governo - SMG;
2. Secretaria Municipal de Planejamento - SMP;
3. Secretaria Municipal de Esportes - SMEsp;
4. Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SMIU;
5. Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Agricultura e Desenvolvimento Econômico - SICADE;
6. Secretaria Municipal de Educação - SME;
7. Secretaria Municipal de Saúde - SMS;
8. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS;
9. Secretaria Municipal de Turismo e Cultura – SMTC;
10. Advocacia-Geral do Município – AGM;
11. Controladoria-Geral do Município – CGM

---

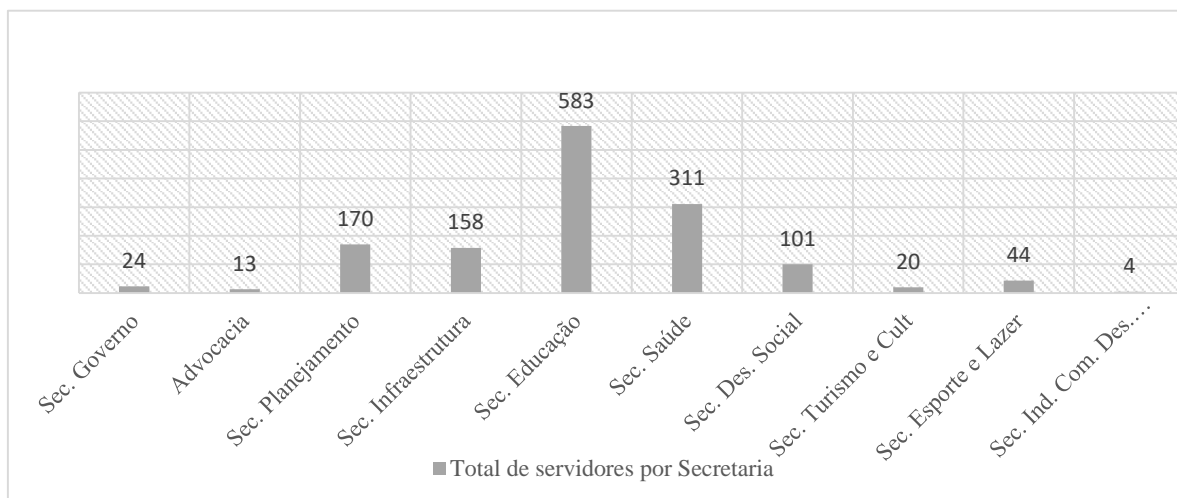
<sup>8</sup> Estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 01 de julho de 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>

Figura 5.1 - Organograma Geral Prefeitura Municipal de São Lourenço



Fonte: Lei Complementar Municipal 53/2019

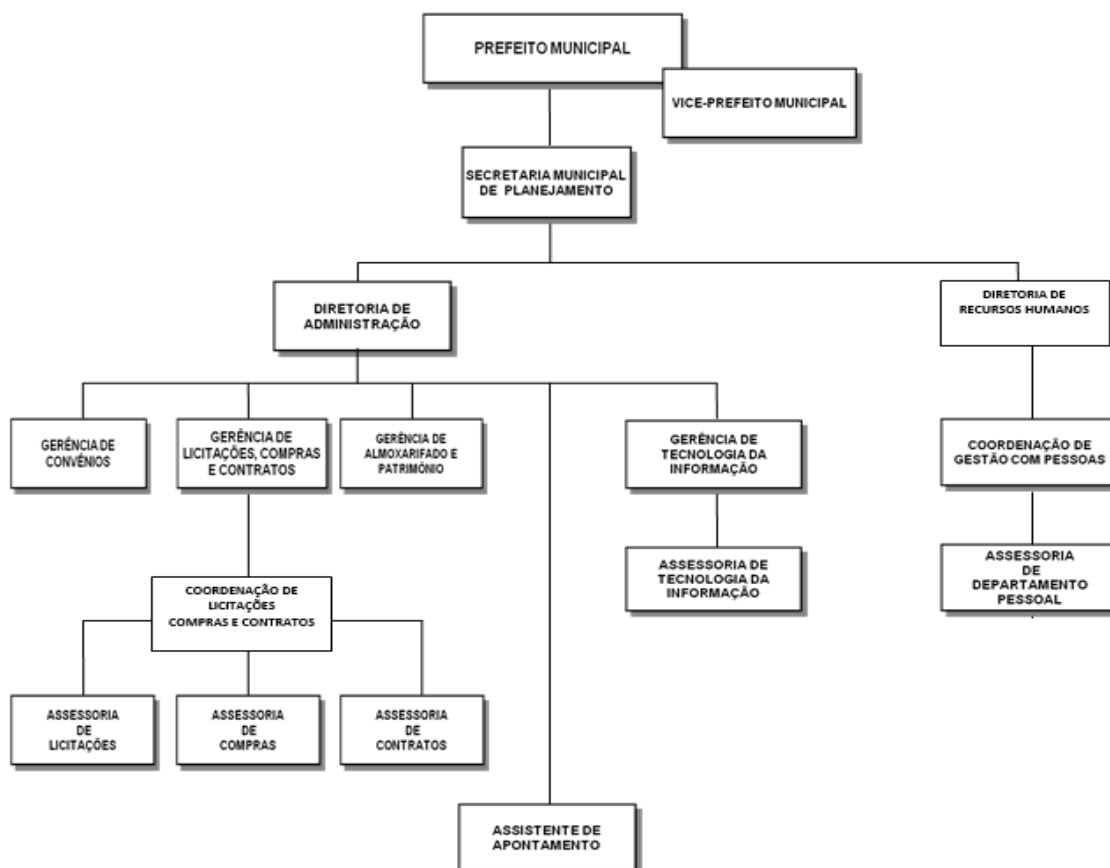
Figura 5.2 - Servidores por Secretaria



Fonte: dados da pesquisa

Com relação ao objeto do presente estudo, a Gerência de Licitações, Compras e Contratos, esta encontra-se subordinada à Diretoria de Administração e dentro da Secretaria de Planejamento, possuindo a organização interna explicitada na Figura 5.3:

Figura 5.3 - Organograma Nível de Gerenciamento Institucional



Fonte: Lei Complementar Municipal 53/2019

O departamento de licitações concentra o atendimento de toda demanda advinda da administração direta do município. Os pedidos de aquisições, materializados sob a forma de Termos de Referência, são entregues pelas secretarias solicitantes ao Gerente de Licitações que, após encaminhá-los para a apreciação, autorização e controle da Secretaria de Planejamento, inicia os procedimentos adequados para o certame, determinando os servidores responsáveis, de acordo com a modalidade de licitação adequada.

No município paciente, há predominância de pregões e dispensas, conforme ilustra o Quadro 5.1:

Quadro 5.1 - Quantidade de processos licitatórios por modalidade

Ano	Dispensa	Inexigibilidade	Convite	Tomada Preço	Concorrência	Pregão Presencial	Pregão eletrônico	Leilão	Concurso
2020	175	14	1	8	0	5	180	1	0
2019	115	21	1	2	2	18	187	1	5
2018	129	33	0	9	3	32	152	1	2
2017	120	42	0	5	2	58	182	0	0
2016	97	20	3	6	4	29	165	1	0
2015	93	27	5	6	6	31	140	2	0

Fonte: dados da pesquisa

Sempre que a administração municipal precisa de insumos para cumprimento de suas atribuições recorre ao setor de compras que irá promover a licitação ou a compra direta, segundo as regras legais e por meio de atos orquestrados, os quais, ao final, culminarão com a contratação, seguida dos atos de execução do contrato formalizado.

Os processos de contratação no município de São Lourenço, desde a requisição até a fase contratual, são geridos pelo setor de compras, licitações e contratos, o qual acumula as competências de supervisionar as compras, licitar e executar os contratos. Com o recebimento dos termos de referência, após autorização da Secretaria de Planejamento, inicia-se a fase licitatória ou os procedimentos para a compra direta.

Quando se trata de aquisições de bens e serviços comuns opta-se pelo pregão, preferencialmente sob a forma eletrônica, por representar um meio de obtenção de maiores vantagens para a administração. Dispensas e inexigibilidades são realizadas conforme a adequação legal. Quanto às demais modalidades, que são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, há também um juízo prévio de adequação legislativa (art. 22 e art. 23, Lei 8666/93), realizado em virtude das características da contratação almejada, sempre objetivando a vantajosidade para a administração e o cumprimento da legalidade.

O tipo de licitação é determinado pela equipe de compras com análise e aval do setor jurídico. Consoante artigo 45 da Lei 8.666/93, o tipo representa a forma de julgamento do certame, sendo o critério de menor preço o mais utilizado para compras e contratações em geral e o de melhor técnica e de técnica e preço utilizado para contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, tais como elaboração de projetos, cálculos, consultorias, serviços de engenharia entre outros.

Consequente à escolha da modalidade e tipo de licitação, passa-se à elaboração do edital e seus anexos, em conformidade às informações contidas no termo de referência. A elaboração é realizada por um funcionário do setor de compras ou pelo pregoeiro, nas hipóteses de pregões. Após elaboração da minuta e de seus anexos, o processo segue para apreciação jurídica, momento em que eventuais erros ou ilegalidades são apontados para correção. As correções são solicitadas, quando necessário, ao departamento requisitante. Após os trâmites necessários o processo é, então, publicado.

A lei de licitações reservou espaço para as compras diretas – dispensa e inexigibilidade -, que são frequentemente utilizadas no município pesquisado, em especial as dispensas. A contratação direta escapa aos procedimentos licitatórios, porém não se exime da observância dos princípios administrativos, tampouco do cumprimento de regras e obrigações legais no que tange ao processo administrativo formal com seus critérios preestabelecidos e objetivos.

De forma geral, as dispensas de licitação ocorrem em função do valor e seu rol está elencado taxativamente no artigo 24 da Lei 8666/93. Por sua vez, as inexigibilidades (art. 25, Lei 8666/93) tratam de situações especiais, em que a competição torna-se inviável diante da inexistência, no mercado, de número de empresas que atendam ao que a administração requer. Em ambos os casos, o setor de licitações, compras e contratos promove a aquisição direta, porém sempre respeitando as formalidades específicas.

Por fim, tanto a fase contratual como os atos preparatórios do pagamento são realizados pelo departamento pesquisado. Após o recebimento dos produtos ou a prestação de serviços, as notas fiscais são encaminhadas ao setor de licitação para registro, controle e encaminhamento à contabilidade que providenciará a quitação. Do mesmo modo, eventuais discrepâncias contratuais -como baixa qualidade dos produtos, prestação de serviços deficitária – devem ser comunicadas ao setor de compras, para que proceda à notificação da empresa e, na hipótese de reincidência ou não cumprimento, às aplicações das penalidades devidas.

Percebe-se que o processo de aquisição inicia-se na secretaria demandante e concentra-se, em sua totalidade, na Gerência de Licitações, Compras e Contratos, não existindo uma

separação de funções em departamentos independentes. Tal característica ocasiona um maior volume de serviço e atribuições ao setor e o coloca como fundamental para a pesquisa proposta.

### **5.3 Apresentação dos resultados**

Os resultados serão apresentados conforme os objetivos que originaram a pesquisa. Para tanto, o primeiro tópico destina-se a tratar sobre os valores públicos em compras públicas, os quais foram analisados inicialmente por meio da pesquisa bibliográfica e, num momento posterior, por meio da pesquisa de campo, com a finalidade de adequação ao caso concreto.

Em sequência, serão identificados os riscos que acometem as aquisições realizadas pelo município pesquisado, enfatizando-se aspectos relativos aos procedimentos adotados, de forma a cumprir o segundo objetivo específico desta pesquisa. Após essa identificação, serão demonstrados os impactos dos eventos de risco sobre os valores públicos em aquisições. Por fim, como produto da pesquisa, a última subseção trará um modelo de gerenciamento de riscos orientado para geração e preservação de valores públicos.

#### **5.3.1 Valores públicos em compras públicas**

A pesquisa bibliográfica resultou em um quadro teórico, apresentado no Capítulo 3, no qual são descritas as dimensões e indicadores de valor público que à atividade de compras compete fomentar. A par disso, e mediante a necessidade de se aferir junto às partes interessadas o valor que elas efetivamente esperam das aquisições, por meio de entrevistas e questionários junto à equipe de compras e aos responsáveis pela manutenção dos suprimentos nas secretarias municipais, foram colhidas as perspectivas contextualizadas acerca da função compras dentro de uma organização pública municipal, de forma a corroborar para a apresentação final de um quadro de valores públicos em aquisições.

##### **5.3.1.1 A perspectiva da equipe de compras e dos requisitantes/usuários internos quanto aos valores produzidos pelas aquisições**

As compras públicas são apresentadas como o motor das organizações, ocupando posição estratégica quanto aos objetivos almejados. A consciência dessa importância reflete-se nos valores esperados das aquisições, haja vista a forte possibilidade de influência nos resultados finais que se pretende produzir e aos quais às compras compete dar suprimento.



Desse modo, toda a organização e a própria equipe de compras, quando atentas à relevância da atividade, sobretudo no que se refere à produção de valores para a estrutura organizacional, criam maiores oportunidades para otimização dos processos de aquisições, e, por conseguinte, dos resultados produzidos. O papel do setor de compras a partir da ótica da equipe que o compõe pode ser vislumbrado no Quadro 5.2:

Quadro 5.2 - O papel do setor de compras para a organização a partir da ótica da equipe de compras

<b>Entrevistado</b>	<b>Resposta</b>
E1	“O setor é bem estruturado, os servidores que lá atuam são bem experientes para exercer as demandas das secretarias”
E2	“Eu enxergo o setor de compras como aquele que possui a parte burocrática bem complexa e todos os outros dependem de nós”
E3	“O setor tem um papel fundamental para o andamento de todas as secretarias”
E4	“É um setor importante e dentro dele tudo está organizado. Geralmente nossas dificuldades são externas”
E5	“O setor é essencial para o funcionamento do município”
E6	“Para mim o setor de compras é o coração da prefeitura, o planejamento é o cérebro e a contabilidade é o pulmão”

Fonte: dados da pesquisa

No ambiente de compras proatividade e inovação são importantes para a otimização de resultados e geração de valor público às partes interessadas. Em sua teoria seminal, Mark Moore (1995) ensina que a prática bem-sucedida de gestão deve pautar-se no aumento do valor público, asseverando que aos administradores cabe o implemento de estratégias aptas a produzir tal incremento.

No entanto, para incrementar valor é necessário conhecê-lo previamente. Nesse sentido, Staples (2010) determina que o valor deve ser definido e articulado localmente, caso a caso. Por isso, mostra-se fundamental o conhecimento dos valores que ao setor de compras, objeto dessa pesquisa, compete produzir, já que estes trarão reflexos no serviço prestado ao público e pautarão o desenvolvimento das inovações necessárias para seu alcance.

A despeito disso, com o condão de apurar os valores esperados pelas aquisições segundo a acepção defendida por Alford e O’Flynn (2009) de que valor público é aquilo que tem significado para as pessoas e não o que um administrador presume ser importante para elas, foi questionado dos participantes da pesquisa – equipe de compras e secretarias demandantes - o que significa uma compra satisfatória. Descrevem-se os resultados no Quadro 5.3:

Quadro 5.3 - Definição de compra satisfatória segundo entrevistados

Entrevistado	Resposta
E1	“Aquisição de um produto pelo melhor preço e qualidade, sem percalços e impugnações”
E2	“Aquisição feita por corpo técnico habilitado”
E3	“Aquisição que satisfaça o que o demandante quer, com qualidade e pelo menor preço”
E4	“Aquisição que começa certa desde o termo de referência e com comunicação entre as secretarias”
E5	“Aquisição que é feita dentro da legalidade”
E6	“Aquisição que atenda ao objetivo da secretaria, com bom preço e boa qualidade”
E7	“Aquisição que tenha uma boa especificação técnica, para não ocorrer erros e para obter um material de qualidade”
E8	“Aquisição que ocorra de forma eficiente, de modo a evitar compras desnecessárias e desperdício”
E9	“Aquisição que atenda aos requisitos mínimos legais e não gere problemas e reclamações”
E10	“Aquisição que possua qualidade e ocorra no prazo esperado”
E11	“Aquisição que apresente um orçamento correto (preço), que a mercadoria tenha qualidade e que seja entregue num prazo razoável”
E12	“Aquisição que possua agilidade e qualidade”
E13	“Aquisição que seja rápida e de qualidade”
E14	“Aquisição de produtos com qualidade e rapidez”
E15	“Aquisição do melhor produto e com o melhor preço”

Fonte: dados da pesquisa

Nesta aferição local, foi possível perceber a predominância nas respostas da palavra “qualidade” o que denota uma preocupação com o uso do bem adquirido. Foram relatados casos em que produtos de baixa qualidade impediram o bom andamento das atividades exercidas pelas secretarias, além de gerar insatisfação nos servidores usuários. *“Um produto ruim atrapalha o serviço dos funcionários e gera reclamações junto aos chefes, ainda mais em casos de obras e manutenção”* E12; *“a qualidade do que se compra é fundamental porque evita reclamações e facilita o trabalho que realizo como responsável pelas compras da secretaria”* E11.

O preço da aquisição também foi apontado como uma expectativa dos demandantes e da equipe de compras. Porém, muitos entrevistados ressaltaram que nem sempre o melhor preço representa maior vantagem, pois uma economia que implique em baixa qualidade seria inviável.

Agilidade dos processos figurou como valor sensivelmente citado pelas secretarias demandantes, fato justificável, tendo em vista que estas são as usuárias dos bens e serviços, sendo-lhes desejável que as aquisições ocorram no menor tempo possível. *“Os produtos que*

*pedimos são essenciais para o serviço que a secretaria presta. Atrasos nos processos licitatórios causam muitos transtornos e reclamação do público, ainda mais quando isso impede que a gente concretize alguma política pública ou quando ocasiona lentidão” E10.*

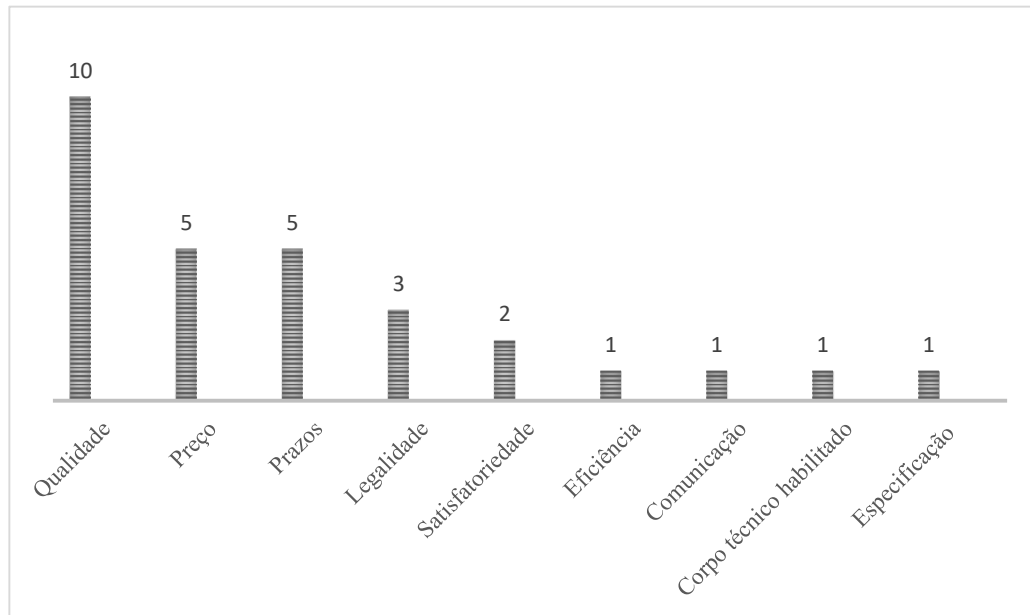
Por outro lado, com relação à equipe de compras, valores relacionados a prazos não foram mencionados como atributos de uma aquisição satisfatória já que, segundo todos os integrantes da equipe, os procedimentos são realizados respeitando os prazos regulamentares, sem espaço para encurtamentos. Eventuais atrasos nas aquisições foram atribuídos às próprias secretarias que encaminham termos de referência incorretos ou que não efetuam um planejamento e controle de estoque adequados. Contudo, é necessário observar que o aspecto prazo apresenta uma conotação diferente para cada segmento: para as secretarias representa a continuidade de seus serviços, enquanto que para o setor de compras relaciona-se a aspectos legais (prazos regulamentares), advindo daí a diferença de valoração.

Outras dimensões abordadas nas respostas foram legalidade e satisfação. A legalidade representa uma aquisição que respeite às normas regentes da administração pública, sendo fator especialmente valorado por aqueles que operam os procedimentos de compras, haja vista que eles respondem por atos ilegais, ao passo que a satisfatoriedade refere-se a uma compra que satisfaça os anseios dos requisitantes, sendo mencionada por ambos os seguimentos: equipe de compras e secretarias.

Quatro fatores apareceram uma única vez: a eficiência, a boa especificação do objeto, o corpo técnico habilitado e a comunicação entre as secretarias. A especificação, a comunicação e a presença de um corpo técnico qualificado foram apontados por integrantes da equipe de compras, os quais ressaltaram que boas compras necessitam ser bem especificadas e realizadas por um corpo técnico capacitado, sempre em comunicação com as secretarias solicitantes. A eficiência foi apontada por uma das secretarias, que enfatizou aspectos referentes a compras que causam desperdício de recursos públicos ou que são desnecessárias.

Apresenta-se, no gráfico 5.1, uma mensuração dos aspectos abordados como atributos de uma compra satisfatória, conforme número de citação pelos entrevistados. Vale ressaltar que cada aspecto encaixa-se dentro das quatro categorias de valor público anteriormente elencadas, compondo os indicadores dessas dimensões.

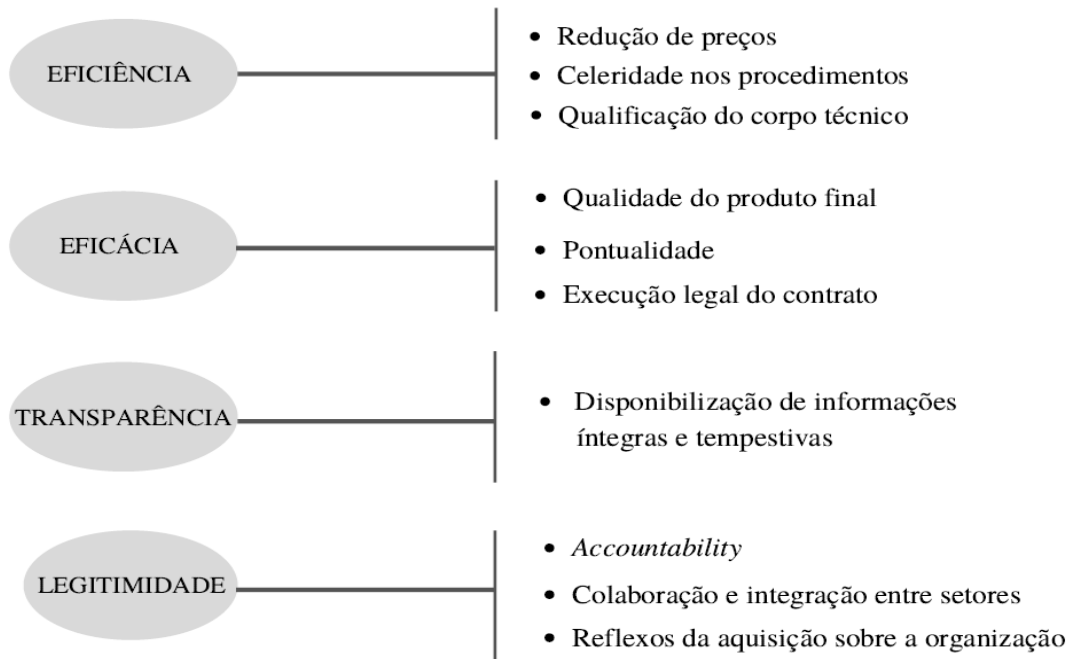
Gráfico 5.1- Frequência de citação de cada aspecto de valor segundo entrevistados



Fonte: dados da pesquisa

Ao comparar os valores aferidos em campo com os valores eleitos por meio da literatura, percebe-se que os indicadores citados pelos entrevistados foram anteriormente listados na pesquisa bibliográfica à exceção do corpo técnico qualificado, o qual não estava presente no Quadro 3.1, apresentado no Capítulo 3. Opta-se por acrescentá-lo dentro do domínio afeto à eficiência, haja vista que tal dimensão de valor relaciona-se a aspectos internos como uso de tecnologias e competências. Apresenta-se a Figura 5.4:

Figura 5.4 - Modelo esquemático de valores públicos em aquisições públicas



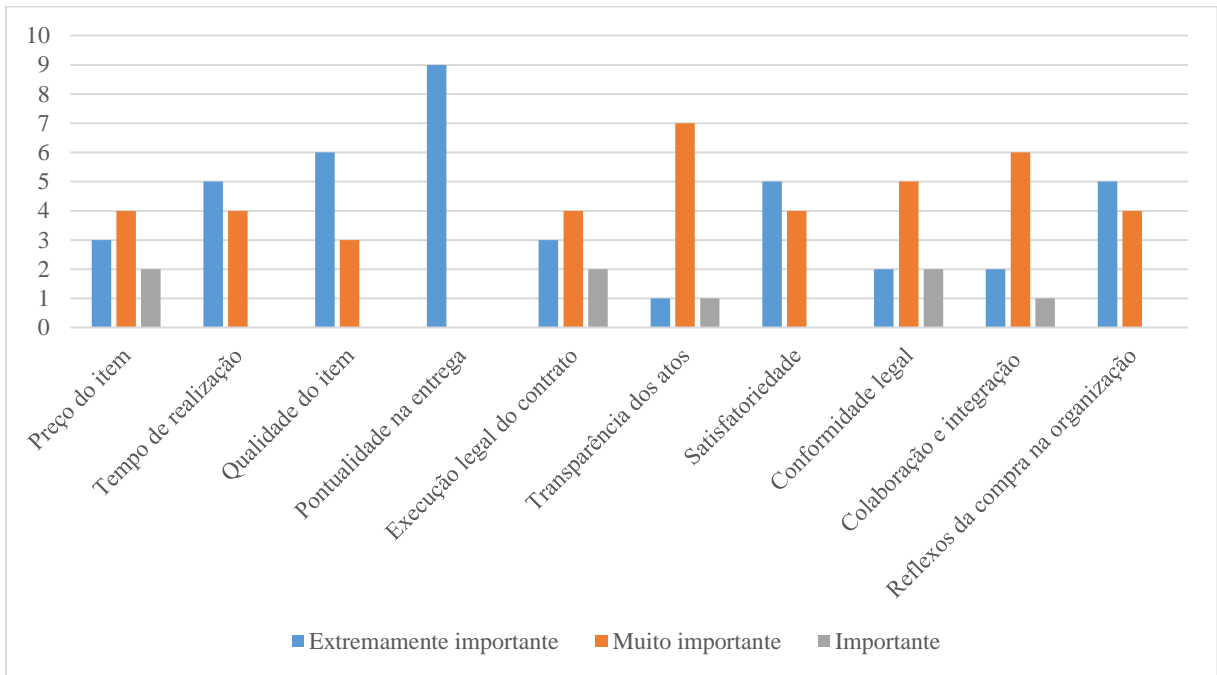
Fonte: elaboração própria

A construção do modelo esquemático de valores públicos une teoria à prática, pois contém os indicadores referenciados pelos sujeitos da pesquisa. Ressalva-se que, quando perguntado aos entrevistados acerca de suas expectativas com relação a uma boa compra, não foram citados os aspectos referentes à disponibilização de informações, à *accountability* e aos reflexos da aquisição sobre a organização.

Porém, em que pese não terem sido mencionados nas perguntas abertas, esses indicadores receberam boas avaliações no questionário aplicado após as entrevistas. Tal questionário visou testar a confiabilidade dos indicadores de valor público em aquisições determinados com a pesquisa bibliográfica. Especificamente, objetivou-se aferir a importância dos indicadores de valor, tanto para equipe de compras quanto para as secretarias solicitantes/usuárias, por meio de uma escala Likert, hábil a medir as opiniões sobre a relevância de determinados aspectos nos processos de compras públicas.

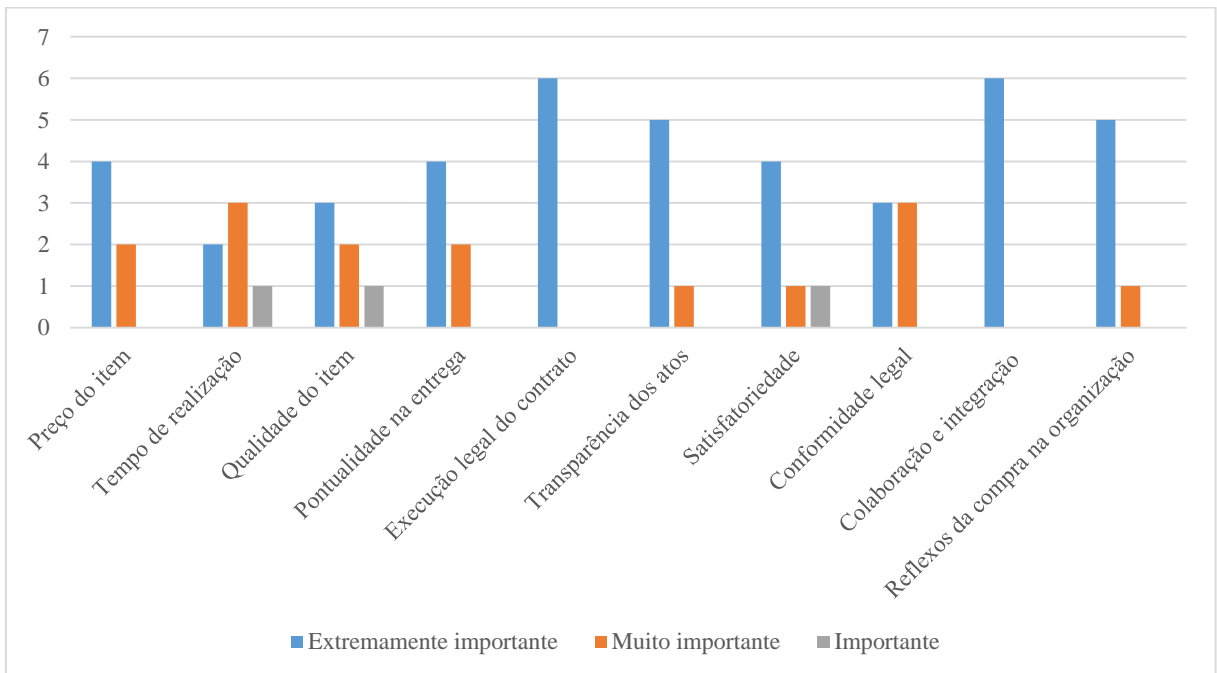
Com um total de 15 questionários, 6 foram respondidos pela equipe de compras do município e 9 pelas secretarias solicitantes. Embora todos os indicadores de valor público tenham sido considerados dentro da variação importante e extremamente importante, foi possível perceber uma valoração diferente quando analisados em grupos separados, conforme apontam os Gráficos 5.2 e 5.3:

Gráfico 5.2 - Mensuração da importância dos indicadores de valor público em processos de aquisições segundo secretarias solicitantes



Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 5.3 - Mensuração da importância dos indicadores de valor público em processos de aquisições segundo equipe de compras



Fonte: dados da pesquisa

Depreende-se que para os setores solicitantes a pontualidade na entrega destaca-se como fator uniformemente considerado extremamente importante, ao passo que para os integrantes

do setor de compras a execução legal do contrato e a colaboração e integração entre setores surgiram como fatores considerados como de extrema importância por todos.

O questionário corroborou as declarações fornecidas em entrevistas, tendo em vista que o prazo de entrega dos produtos foi fator bastante citado pelos agentes de compras nas secretarias como ponto crítico para a continuidade da prestação de serviços. Abordou-se que, muitas vezes, especialmente em pregões eletrônicos, empresas sediadas a longa distância logram-se vencedoras. Estas, ao serem notificadas para a entrega do produto, acabam postergando e descumprindo os prazos devido à dificuldade advinda do distanciamento, causando assim transtornos para a execução dos serviços adstritos às secretarias.

Por sua vez, os integrantes do setor de licitações reiteradamente abordaram a necessidade de planejamento conjunto e integração entre os setores demandantes e demandado. Tal aspecto foi destacado como condição de melhoria para as funções exercidas pela equipe de compras. O mesmo ocorreu com a execução legal do contrato, cuja verificação compete à secretaria solicitante e ao fiscal já determinado no termo de referência, o qual deve acompanhar a execução e efetuar a notificação de eventuais inconformidades ao setor de compras para que este operacionalize as providências cabíveis.

Foi enfatizado, quanto à execução contratual, os problemas advindos da gestão ineficiente, tais como os afetos a prazos, aditivos, má execução, qualidade do produto ou serviço e quantitativo de pedidos, os quais influenciam sobre a legalidade dos processos e sobre a manutenção de uma cadeia de suprimentos responsiva. Quando ausente a boa gestão contratual inúmeras intempéries surgem junto ao setor de compras, seja no aspecto da organização do serviço ou mesmo no aspecto da segurança quanto à legalidade dos atos. Por essa razão, o indicador da execução legal dos contratos foi valorado como extremamente importante por todos aqueles que integram a equipe de compras.

A ausência de uma fiscalização contratual efetiva, bem como o não acompanhamento dos prazos contratuais pelas secretarias, aliado à baixa comunicação entre os setores, acarretam dificuldades e sobrecarga de trabalho ao departamento de compras, além de gerar aquisições insatisfatórias para usuários e requisitantes.

Por fim, ainda objetivando testar as expectativas das partes interessadas internas quanto às aquisições, a pergunta final solicitou, dentre quatro alternativas, que fosse marcada a mais relevante em um processo de aquisição e, opcionalmente, apresentada uma justificativa. Foram ofertadas, para a apreciação dos sujeitos de pesquisa, quatro alternativas capazes de evidenciar os resultados que as compras públicas têm o condão de gerar, que foram:

- (i) Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos;

- (ii) Obtenção de melhores resultados no que se refere a metas, prazos e objetivos das compras;
- (iii) Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre os processos de compras;
- (iv) Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, dos usuários e da organização como um todo;

As respostas com as justificativas, quando fornecidas, seguem demonstradas abaixo, no Quadro 5.4:

Quadro 5.4 - Relevância dos resultados em compras públicas segundo entrevistados

	<b>Alternativa escolhida</b>	<b>Justificativa (opcional)</b>
E1	Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos	O uso racional de recursos públicos gera benefícios para toda administração.
E2	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo	Para um bom funcionamento da máquina administrativa devemos trabalhar pensando no todo. Devemos ouvir, mudar e apoiar uns aos outros para gerar a satisfação geral e fazer um excelente trabalho.
E3	Obtenção de melhores resultados no que se refere a metas, prazos e objetivos das compras	
E4	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo	Esta alternativa denota a eficácia em todas as etapas do processo licitatório e nas demandas.
E5	Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos	
E6	Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos	Recursos públicos bem utilizados podem trazer satisfação para a população, gerando mais confiança na administração pública.
E7	Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre processos de compras	Maior transparência gera segurança pra nós que lidamos com as compras pública, além de diminuir os questionamentos e a desconfiança.
E8	Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos	Obter otimização dos recursos públicos é uma preocupação quando realizamos uma aquisição. Buscamos qualidade com economicidade, sem desperdício de recursos públicos.
E9	Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos	Em primeiro lugar, para efetuar uma aquisição, é preciso pensar em utilizar da

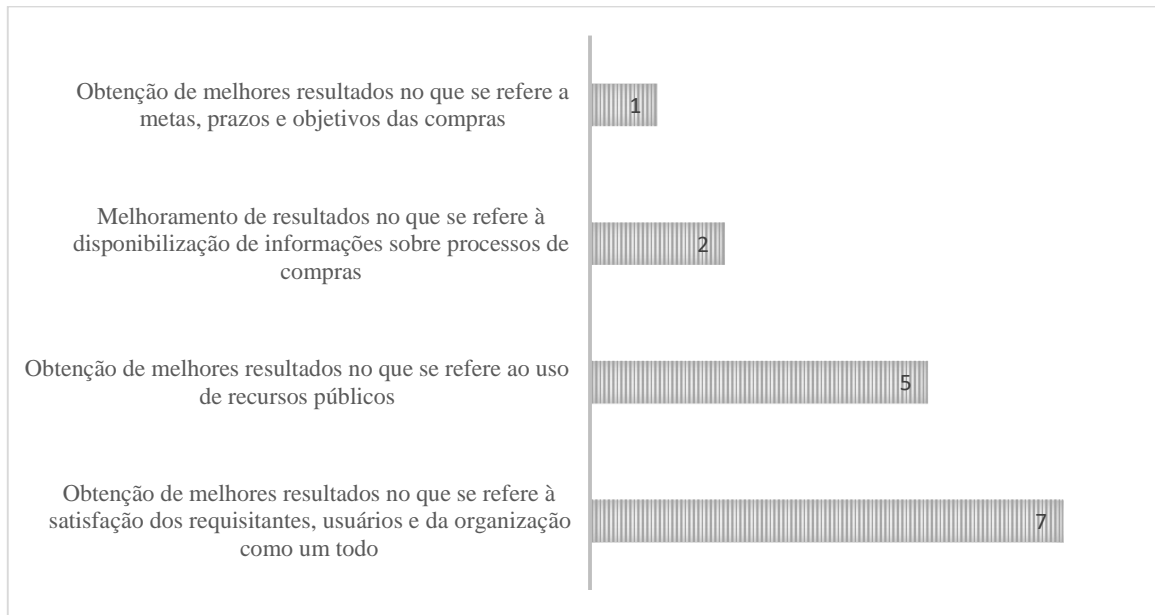


		melhor forma o recurso público para evitar desperdícios e gastos indevidos.
E10	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo	A aquisição do objeto precisa atender à expectativa da Administração sob pena de se tornar inócua.
E11	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo	
E12	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo	A satisfação envolve o todo.
E13	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo	Tanto o resultado da aquisição quanto o processo devem gerar a satisfação de todos. O processo também tem o seu valor.
E14	Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo.	
E15	Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre processos de compras	Informações melhores e mais detalhadas geram processos de compras mais eficientes e satisfatórios

Fonte: dados da pesquisa

Em termos quantitativos a alternativa “Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos” foi marcada 5 vezes; a alternativa “Obtenção de melhores resultados no que se refere a metas, prazos e objetivos das compras” 1 vez; a alternativa “Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre processos de compras” 2 vezes e, por fim, a alternativa “Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, usuários e da organização como um todo” foi escolhida por 7 pessoas, sendo que algumas justificaram-se alegando que tal alternativa englobaria todas as demais, por trazer o quesito relacionado à satisfação. O gráfico 5.4 demonstra o que se apresentou:

Gráfico 5.4 - Quantitativo de resultados em compras públicas conforme escala de relevância para os sujeitos da pesquisa



Fonte: dados da pesquisa

A questão colocada para os respondentes apontou uma tendência para valorização de aquisições cujos resultados estejam aptos a gerar satisfação a todos que dela dependem, englobando aspectos já mencionados nas demais etapas da pesquisa como qualidade, agilidade, preços, objetivos, entre outros. Apontou, ainda, a consciência para o uso racional dos recursos públicos, por meio de aquisições planejadas e bem realizadas.

Os valores aferidos junto aos entrevistados coincidiram com aspectos de melhoramento de compras públicas já relatados pela literatura que embasou esta pesquisa. Entretanto, no cotidiano, existem eventos que impedem a formalização dessas expectativas e acabam por frustrar a entrega de resultados aptos a promover o aprimoramento de toda a estrutura administrativa.

Nesse sentido, faz-se necessário o conhecimento dos fatores que representam riscos aos resultados, em especial aqueles que ocorrem reiteradamente, bem como o estabelecimento de seus impactos sobre os valores públicos, de forma a colaborar para elaboração de ações capazes de combatê-los ou amenizá-los. Passa-se, portanto, à próxima etapa da pesquisa, com a apresentação dos riscos em aquisições públicas.

### 5.3.2 Riscos em compras públicas

A atividade de aquisição compreende as etapas pré-licitatória (planejamento de compras e atos preparatórios para a licitação), a etapa licitatória propriamente dita e a etapa de execução do contrato. Todas essas fases apresentam riscos, alguns específicos outros gerais, os quais devem ser conhecidos e combatidos para que as compras atinjam seus objetivos maiores.

A identificação dos riscos operou-se junto à equipe de compras e aos servidores responsáveis pelo gerenciamento das demandas nas secretarias municipais, por meio de relatos advindos de perguntas abertas e preenchimento de questionário. Utilizou-se, ainda, da observação e da vistoria em processos licitatórios para a apreensão integral da realidade estudada.

#### 5.3.2.1 Identificação dos riscos

Para fins de elucidação e facilidade de compreensão dos eventos danosos às aquisições, optou-se por agrupá-los segundo perspectivas de observação classificadas em: planejamento; termo de referência; precificação; integração e colaboração; recursos humanos; pagamento; gestão de contrato; transparência; legalidade e ambiente externo. Cada grupamento contém riscos específicos que atingem o processo de aquisição em qualquer de suas fases, isolada ou conjuntamente.

A primeira perspectiva de observação refere-se a uma fase interna representada pelo planejamento administrativo e ocorre por meio dos atos preparatórios à aquisição, que envolvem o juízo acerca da contratação, bem como o estudo e a definição das características do objeto que se quer adquirir. Trata-se do planejamento das compras que compõe análises quanto à necessidade da contratação; à quantificação, controle de estoque e cronograma de execução de serviços; aos prazos; à capacidade de pagamento do comprador e à documentação necessária para efetuar a contratação.

De início, não foi detectado no município a existência de um plano anual de contratação que pudesse agrupar as requisições e nortear o trabalho do setor de compras. A prática do plano anual de compras seria útil para que as demandas das secretarias fossem reunidas e licitadas uma única vez. Implicaria, também, no aprimoramento da quantificação, que representa a mensuração das necessidades das secretarias e cuja ausência ocasiona excesso de trabalho ao setor de compras e desarranjo administrativo no âmbito das secretarias.

Um bom planejamento das compras traz segurança quanto à continuidade da prestação do serviço público, quanto à lisura dos procedimentos e quanto à capacidade de dispêndio financeiro do município. Muitos benefícios, além da organização administrativa, estão adstritos ao planejamento tais como aquisições em maiores quantidades, com mais participação de concorrentes e possibilidade de alcance de preços vantajosos; garantia de contínuo suprimento aos diversos setores administrativos; execução ininterrupta dos serviços públicos; controle de estoque e de gastos; possibilidade de quitação tempestiva dos fornecedores, entre outros.

Por outro lado, a ausência de um efetivo planejamento de compras influencia a rotina de toda organização, podendo, inclusive, gerar ilegalidade nos certames, haja vista que licitações com o mesmo objeto são vistas pelos órgãos de controle como fracionamento - conduta vedada pelo § 5º do art. 23 e pela parte final dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93 -, o qual caracteriza irregularidade advinda da divisão de despesas a fim de proporcionar a utilização de modalidade de licitação diversa (inferior ou menos rigorosa) à recomendada pela totalidade do objeto ou para indevidamente justificar a contratação direta.

A falta de um efetivo planejamento das aquisições que possibilitasse a mensuração da quantidade suficiente de compras, bem como que considerasse o lapso de tempo demandado para a concretude do processo com seus reflexos quanto à continuidade do suprimento e manutenção do estoque, foi apontada como a maior dificuldade por cinco dos seis entrevistados da equipe de compras. Citaram-se casos em que, num mesmo ano, houve abertura de pregões para aquisição de objetos idênticos, algumas vezes para a mesma secretaria, que deixou de estimar a quantidade suficiente de material para suas atividades. Apontaram-se, ainda, situações em que, por falta de planejamento, houve a necessidade de condução de processos de forma acelerada, gerando insegurança, desconforto e sobrecarga para a equipe de compras.

Identificou-se, ainda, como evento de risco afeto ao planejamento a ausência de verificação de documentação dos fornecedores, fato que afeta os processos de compras diretas. Foi relatado ser comum as secretarias solicitarem a compra direta por dispensa ou inexigibilidade, nos casos legais, sem apresentar a Certidão Negativa de Débito (CND), conforme pactuado internamente. Quando isso ocorre, o próprio setor de licitações assume a função de emitir as certidões, o que lhe ocasiona uma responsabilidade extra e o risco de que a empresa eleita para a aquisição não possua o documento. *“Foi pactuado, com as secretarias, em casos de dispensas e inexigibilidades, que instruísem o pedido de aquisição com a documentação necessária, porém isso nem sempre é feito”* E 4; *“as secretarias precisam se habituar a consultar a regularidade fiscal da empresa contratada, pois não podemos aceitar contratações sem a CND, já que isso configura ilegalidade”* E1.

Superada a perspectiva do planejamento, o procedimento de aquisição é iniciado com a entrega do Termo de Referência (TR) ao departamento de licitações, compras e contratos. É este documento que trará as condições para a montagem do edital e demais anexos, devendo, por isso, apresentar-se da forma mais completa e assertiva possível. Segundo a unanimidade dos entrevistados no departamento de compras, grande parte dos problemas ocorridos na realização do certame e na qualidade e adequabilidade do produto adquirido são causados por termos de referência mal elaborados e por cotações que não apresentam a realidade do mercado ou que estão em desacordo com as normas legais.

Derivam-se do termo de referência riscos afetos à incompletude ou erros na formalização do termo; má especificação do objeto; insipiente justificativa de contratação e ausência de determinação de cláusulas contratuais necessárias para execução do objeto. Foi relatado, pela equipe de compras, ser costumeiro o envio de termos de referências mal formulados e incompletos, sendo esta uma fonte de risco eminente para o comprometimento de bons resultados nas aquisições.

Para a regular ordenação dos trabalhos do setor de licitações foram pactuados prazos para envios dos termos de referência. Muitas das vezes, em função de planejamento mal realizado, tais prazos são descumpridos, sendo comum o envio de compras com pedido de urgência pelas secretarias. A pressão exercida para que os processos sejam realizados de forma rápida faz com que a equipe de licitação fique suscetível a riscos, como a aceitação de termos de referência mal formulados e incompletos, fato que reflete na montagem do edital e, por conseguinte, causa impugnações, morosidade, sobrecarga de trabalho ou mesmo licitações infrutíferas (desertas).

A má especificação do objeto foi relatada como a grande causa de aquisições insatisfatórias. A indicação precisa, clara e suficiente do objeto, sem informações desnecessárias, excessivas ou irrelevantes é fundamental tanto para a condução, quanto para o resultado do certame. Especificações ruins ocasionam impugnações aos editais e, por consequência, morosidade nos processos e excesso de trabalho para o pessoal envolvido. Com a observação percebeu-se que, comumente, o setor de licitações necessita reenviar aos requisitantes os termos de referência para correções nas especificações, seja pela triagem realizada pelo próprio setor ou por algum apontamento advindo do departamento jurídico, quando da apreciação dos processos.

Mesmo com toda cautela tomada pelo pessoal da licitação e pelo setor jurídico, alguns editais são publicados com erros de especificação. Nesses casos, são comuns impugnações dos interessados as quais, se acatadas, acarretam modificações no edital e abertura de novos prazos

para a realização do certame. No entanto, algumas vezes, o certame segue seu percurso normal, sem impugnações. Quando isso ocorre, há uma propensão para existência de licitações desertas, em que os fornecedores não apresentam interesse em participar e para ocorrência de licitações cujo resultado são produtos de baixa qualidade ou inadequados, que não satisfazem às necessidades das secretarias.

Os funcionários do setor de compras ressaltaram ser impossível para eles conhecer, em profundidade, todos os itens requisitados, haja vista a expressiva variedade de produtos e serviços que o município adquire. Portanto, escapa de suas capacidades a habilidade de efetuar correções nos pedidos, sendo esta uma responsabilidade que compete às secretarias demandantes. *“O solicitante sabe aquilo que ele deseja, ele possui a sensibilidade de descrever o item melhor do que nós” E1.*

Igualmente, os funcionários responsáveis pelas requisições nas secretarias municipais relataram dificuldades na especificação do pedido. Como as secretarias são compostas por diversos setores, são os funcionários pertencentes a cada setor que requisitam seus respectivos materiais ao responsável pelas compras da secretaria, sendo comum este responsável receber pedidos com especificações mal feitas. Da mesma forma que ocorre com o pessoal do setor de compras, aquele que requisita não possui o domínio da descrição de todos os materiais solicitados, fato que culmina em licitações desertas ou que resultam em bens que não satisfazem à necessidade do usuário, gerando diversas reclamações quanto aos prazos e à qualidade dos produtos. *“Tivemos há pouco tempo um pregão para aquisição de material de construção em que, de 38 itens, 10 deram desertos, pois o pedreiro não especificou corretamente os materiais e as empresas não quiseram participar da disputa” E15.*

O termo de referência deve, ainda, entregar a forma como o serviço será prestado, a garantia esperada dos bens, bem como as especificidades que comporão o contrato. Falhas nessa etapa refletem na execução do objeto e possuem o condão de macular a entrega final da prestação de serviços pela administração pública. Sobretudo em aquisições de serviços de obras, a insuficiente especificidade da execução contratual é geradora de inúmeras intempéries, as quais poderiam e deveriam ser evitadas ainda na elaboração do termo de referência. O risco referente à ausência dessas informações produz contratos mal elaborados, que fomentam o oportunismo por parte dos fornecedores.

Uma observação importante trata-se da experiência que o servidor designado para montar o termo de referência possui, bem como o nível de comunicação deste funcionário com o setor de licitações em caso de dúvidas. *“Difícilmente encontramos erros em termos de referência e em solicitações de dispensa quando o servidor responsável possui experiência na*

área” E2; “as licitações menos problemáticas são aquelas em que há comunicação prévia entre nós e as secretarias” E1. Tais declarações demonstram a necessidade de atenção quando da designação dos servidores responsáveis pelas aquisições em cada secretaria, haja vista que estes representam o elo entre as demandas dos usuários e o trabalho da equipe de compras, competindo-lhes o empreendimento de fases fundamentais do processo de aquisição.

O grupamento afeto à precificação destaca as falhas na pesquisa de preços, geradas por orçamentos que não refletem a realidade econômico-financeira do mercado e que são capazes de repercutir na competitividade do certame, ocasionando licitações desertas ou entrega de bens abaixo da qualidade esperada.

Uma prática comum detectada foi a utilização de orçamentos cotados para certames anteriores, os quais apresentam preços desatualizados, não condizentes com a realidade ou mesmo a apresentação das três cotações retiradas de sites, cujos valores, normalmente baixos, prejudicam a média final de preços e obstam a competição. A prática de retirada dos três orçamentos em sites é vedada pela Advocacia do município, assim como também o é a apresentação de cotações muito discrepantes, com diferenças de mais de 40% entre si. Nesses casos, as cotações são reenviadas para que as secretarias procedam à correção, aumentando o tempo de processamento das aquisições.

Ainda na questão da precificação, todas as secretarias pesquisadas apontaram dificuldades para obter orçamento, o que pode ser percebido em declarações como: “*envio e-mail para as empresas, muitas sequer mandam a confirmação de leitura. Não há interesse algum em fornecer o orçamento*” E11; “*a maior dificuldade é o orçamento. As empresas se negam a passar quando digo que é pra prefeitura; precisamos ligar para as empresas e pedir por favor para nos ajudarem*” E12. Ao serem questionados sobre qual a razão da negativa no fornecimento de preços, alguns entrevistados disseram não saber, outros declararam que as empresas alegam não ter tempo ou interesse em fornecer orçamentos para entidades públicas.

Por sua vez, os integrantes da equipe de licitação apontaram que os fornecedores relatam dificuldade para orçar os pedidos devido à descrição incompleta dos itens, que são mal especificados pelos solicitantes. Inclusive, foi sugerido pelo setor de compras que as secretarias encaminhem aos fornecedores formulários padrões de cotação, com especificações completas do objeto. Tal atitude, além de facilitar o trabalho do fornecedor, também ajudaria o setor de licitações na condução dos processos, haja vista que a análise jurídica não permite que um processo seja montado com cotações que contenham o mesmo produto com formas descritivas diversas.

Outro grupo apontando como causador de percalços nas aquisições foi a integração e a colaboração entre os setores, que se materializa em riscos advindos da ausência de rotinas integrativas em compras; da ausência de práticas colaborativas entre setores demandantes e demandado e da inexistência de um sistema eletrônico de compras de utilização geral, por todos os setores.

Sob a ótica das rotinas integrativas em compras, destaca-se o procedimento destinado aos pedidos de materiais de uso comum. Foi relatado, pelo setor de compras, que ao receberem termos de referência com solicitações de material de uso comum faz-se necessária a comunicação telefônica com as demais secretarias a fim de alertar sobre a abertura do processo e para que elas enviem seus pedidos, de forma a realizar apenas uma compra, que geralmente se dá na modalidade pregão eletrônico.

Tal postura do setor de compras, embora lhe acarrete excesso de serviço e prolongamento de tempo, é indispensável pois, caso assim não se proceda, os pedidos ficarão desencontrados ensejando a necessidade de abertura de outros processos para os mesmos itens. Inexiste o costume de diálogo entre as secretarias no que se refere às aquisições, tampouco há uma coordenação no município que possa promover esta integração. Cada secretaria age autonomamente em suas requisições, enviando-as ao departamento de compras, que acaba por ter que coordenar os atos e suprir a ausência de um planejamento comum. No entanto, ainda que haja esforço do setor de compras nesse sentido, a integração não se configura a contento no município pesquisado, tendo em vista a inexistência de incentivos e de uma cultura que a promova.

Uma dificuldade decorrente de pedidos autônomos advém da apresentação de cotações e termos de referência com especificações distintas, fato que impossibilita a reunião dos pedidos sem as modificações pertinentes. Isso, além de causar atraso na abertura do processo, gera uma sobrecarga de trabalho ao setor que acaba por tornar-se o responsável por solicitar as alterações mediante as nove secretarias do município. *“Quando os termos são apresentados com descrições diferentes não posso reunir sem que as secretarias modifiquem a especificação, no TR e na cotação. As solicitações ficam paradas. As secretarias que mandam os termos certos começam a reclamar da demora, mas é uma coisa que eu não posso mudar”* E3.

A falta de integração também é sentida na baixa colaboração entre setores demandantes e o setor de compras. Normalmente, ao entregarem os termos de referências, as secretarias não procuram mais o departamento de licitações para efetuar o acompanhamento do processo. Do mesmo modo, não é costume que representantes das secretarias estejam presentes durante os certames, ainda que se trate de serviço específico. Foi relatado pela pregoeira insegurança para



homologar processos de itens que não são de seu conhecimento técnico, tendo em vista que os pregões ocorrem sem o acompanhamento de especialistas.

Apontou-se como fator de melhoria de resultados a existência da colaboração e do diálogo, tendo em vista que as secretarias que mais se comunicam com a licitação foram identificadas como as que fazem as melhores aquisições, sem insatisfações ou problemas de execução de contrato. *“Para melhorar os resultados é preciso que as secretarias tenham sintonia entre elas. É difícil trabalhar sem esse planejamento. Causa confusão, transtorno e aumento de trabalho”* E6.

Percebeu-se, por meio da observação, a utilização de um sistema eletrônico não integrado para a realização dos certames. Tal sistema é de acesso exclusivo da equipe de compras, sem compartilhamento com os demais setores. Trata-se de um sistema isolado, sem intercâmbio de dados com os outros sistemas que compõe o aparato administrativo da prefeitura. Até mesmo o sistema contábil, responsável pela reserva de dotação e empenhamento das despesas, opera de forma não relacionada ao sistema de compras. A congruência de informações é realizada por meio de documentos impressos que o setor de licitações encaminha ao setor contábil, como é o caso do instrumento denominado “pré-empenho” que representa a comunicação à contabilidade da necessidade de realização do empenho prévio daquilo que foi licitado e que será adquirido pela secretaria.

Outrossim, as secretarias não dispõe de um sistema para efetuar pedidos de compras ou para consultar modelos de especificação do objeto, fornecedores cadastrados e andamento de suas requisições. Embora o sistema de controle de licitações possua a disponibilidade de consulta a dados referentes à especificação e fornecedores, os responsáveis pelas aquisições nas secretarias não possuem acesso a tal funcionalidade.

A prática de comunicações não eletrônicas, além de mais custosa e burocrática, encontra-se suscetível a vícios das mais diversas espécies tais como, erros de digitação, atrasos, esquecimento e enganos. A utilização comum de um sistema informatizado, que possibilitasse a transferência eletrônica de dados, serviria para otimizar os processos, gerando mais segurança, facilidade e agilidade para todos.

Sabe-se que o processo de aquisição carece ser realizado por um corpo de funcionários suficientemente capacitado, tanto técnica quanto emocionalmente. Quando tal premissa não se materializa, surgem os riscos afetos ao grupo dos Recursos Humanos decompostos em insuficiência de pessoal, baixa capacitação para exercício da função e dificuldades no relacionamento interpessoal do grupo de trabalho.

A capacitação, experiência e atuação dos servidores lotados no setor de compras mostra-se fator primordial para o sucesso das aquisições, tendo em vista que é a partir do trabalho desses funcionários que os resultados das compras podem ser melhorados. O desconhecimento da legislação e dos procedimentos, bem como a falta de expertise na condução dos certames ocasionam inúmeros percalços para a administração e comprometem a satisfatoriedade que às aquisições compete gerar.

A área de compras enseja constante necessidade de atualização e manutenção de uma equipe tecnicamente preparada. Os textos legais, tanto o que instituiu as regras gerais sobre licitações, compras e contratos, tanto o que criou a modalidade licitatória denominada Pregão – Lei 8666/93 e Lei 10.520/02, respectivamente - não raras vezes, são atualizados pela União. Além disso, novas formas de interpretação, representadas pela doutrina e jurisprudência, surgem reiteradamente. Apresentam-se, como exemplos, as posições explanadas pelo TCU – Tribunal de Contas da União -, pelos Tribunais de Contas Estaduais – TCE - ou por outros órgãos colegiados tais como o STF – Supremo Tribunal Federal – e o STJ – Superior Tribunal de Justiça – as quais, não raras vezes, versam sobre a área de aquisições e carecem ser do conhecimento dos compradores públicos, afinal agentes públicos podem e devem recorrer aos acórdãos e jurisprudências para fortalecer a motivação de seus atos. Ademais, os entendimentos expostos pelos Tribunais Superiores apresentam possibilidade de inovação diante da rigidez da letra fria da lei.

No entanto, a experiência é desejada não apenas para os servidores lotados no departamento de compras, mas para todos aqueles que participam do processo de aquisição. As entrevistas apontaram a importância da continuidade e experiência dos funcionários responsáveis pelas aquisições nas secretarias: *“Seria muito importante a determinação, dentro das secretarias, de pelo menos dois servidores de carreira com predisposição para aprender sobre licitação. Seria importante ser de carreira para dar continuidade aos trabalhos. A continuidade e a experiência são fundamentais”* E1.

Os responsáveis pelas aquisições nas secretarias igualmente reconhecem a importância da experiência e a colocam como quesito essencial para montagem dos termos de referência. Percebeu-se que, quanto maior o tempo de trabalho na área, maior a segurança na realização dos procedimentos, fato que advém, por exemplo, da repetição de pedidos e da ocorrência de situações anteriormente experimentadas.

O quantitativo de pessoal do setor de licitações compras e contratos compõe outro tipo de risco pertencente ao grupo dos Recursos Humanos. Nesse quesito não houve unanimidade de opiniões. Alguns entrevistados do setor (quatro deles) consideram o quantitativo suficiente;

outros (dois deles) acreditam que ao menos mais um servidor seria necessário para melhoramento dos trabalhos. Observou-se que os dois servidores com a opinião dissidente da maioria são os que possuem o menor tempo de experiência em compras públicas, os demais alegaram preferir o aprimoramento da organização administrativa ao aumento do número de servidores na seção.

O relacionamento interpessoal foi um fator de risco apontado pela equipe de compras, porém enfatizou-se que no município essa questão inexistente, visto que a composição atual do setor está entrosada e alinhada aos objetivos institucionais. São desejáveis aos compradores públicos qualidades como organização, ética, domínio das normas legais e regulamentares, facilidade em tomar decisões e mediar conflitos, conhecimento dos procedimentos administrativos, proatividade, enfim, atributos que contribuem para melhoria das aquisições. Por isso, torna-se prudente ao gestor dedicar atenção quanto à escolha da equipe, pois nem todo servidor possuirá o perfil requerido para compor o quadro de pessoal do departamento de compras.

O grupo de riscos afeto aos atos preparatórios para pagamento influencia diretamente a confiança dos fornecedores frente à administração pública, refletindo na possibilidade ou não da participação destes em futuros certames. Durante a pesquisa foi relatado que muitos fornecedores negam-se a entregar orçamento quando solicitado pelas secretarias. Tal comportamento, por vezes, ocorre em virtude de desinteresse na contratação com o poder público, haja vista a impontualidade nos pagamentos. Desse modo, é importante eliminar, ou ao menos diminuir, riscos que ocasionam inadimplência advindos de desencontros de informações, atrasos no recebimento de notas fiscais ou quaisquer outros eventos procedimentais, a fim de que a desconfiança na Administração não venha a obstar o aumento da concorrência, bem como a chance de se obter melhores preços nos certames.

No que se refere ao fornecimento do produto ou serviço e ao pagamento, há um servidor específico responsável pela emissão da autorização de fornecimento ou ordem de serviço, recebimento das notas fiscais liquidadas, lançamento no sistema e encaminhamento à contabilidade. Este funcionário relatou como riscos presentes em sua função a falta de acompanhamento no que se refere ao recebimento das notas fiscais, as quais são enviadas pelo fornecedor para o e-mail das secretarias; o encaminhamento de requisições de compras sem a devida conferência da dotação orçamentária e o não acompanhamento da capacidade financeira do contratante, todos afetos ao mau desempenho das secretarias na condução de suas aquisições.

Após a finalização dos procedimentos licitatórios é enviada às secretarias uma requisição apurada, que contém a discriminação do que foi licitado, para que elas determinem

aquilo que necessitam efetivamente adquirir. No momento em que retornam com a requisição é fundamental que os servidores das secretarias verifiquem junto à Diretoria de Contabilidade a dotação orçamentária correta e façam também a reserva orçamentária, a fim de evitar problemas de suplementação no momento do pagamento. Igualmente é necessário que mensurem a capacidade de pagamento do contratante, a fim de evitar inadimplências, quando isso for possível. Porém, tais cuidados não são tomados frequentemente, gerando intempéries tanto para o setor de licitações quanto para a contabilidade. *“Tivemos situações em que o produto foi entregue e no momento do empenho foi verificada a inexistência de dotação, pois a secretaria não providenciou a reserva. Isso pode ocasionar sérios problemas relacionados à suplementação”* E2.

Apontou-se, ainda, como evento de risco ao pagamento a não conferência do recebimento de notas fiscais pelas secretarias solicitantes. Os fornecedores, no momento da emissão da nota fiscal, informam o e-mail das secretarias para o qual as notas são automaticamente enviadas. No entanto, algumas vezes, há demora ou esquecimento na conferência da caixa de e-mail, o que gera atraso no envio da nota liquidada ao setor de licitações e, conseqüentemente, atraso nos procedimentos para pagamento e na efetiva quitação da dívida ao fornecedor dentro do prazo legal. *“Muitas vezes eu tenho que entrar em contato com a secretaria e cobrar o envio da nota fiscal liquidada porque os fornecedores nos procuram reclamando do pagamento e a nota nem está com a gente, ainda está parada na secretaria.”* E2.

Passando para a fase pós-licitatória, esta comporta uma atividade fundamental para melhoramento dos resultados em aquisições: a gestão dos contratos, cujo objetivo é garantir o cumprimento do que foi pactuado com a Administração pública e que traz riscos como ausência de efetiva fiscalização, ausência de comunicação de inconformidades ao setor de compras e a ausência de acompanhamento da execução contratual.

A gestão dos contratos engloba o controle documental, controle de aditivos, controle de prazos de vigência, reequilíbrio econômico-financeiro, aplicação de penalidades, realização de vistorias, implemento de práticas fiscalizatórias, comunicação e solução de impasses, controle e glosas nos pagamentos, avaliação de atrasos ou ocorrências que possam gerar dificuldades na conclusão do objeto e todos os demais atos afetos à execução do objeto pactuado.

A Lei 8666/93 define os contratos como ajustes entre a administração pública e os particulares com formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas sob a forma de direitos, obrigações e responsabilidades de cada parte, em conformidade ao processo licitatório a que se vinculam. Tais obrigações devem ser controladas, acompanhadas e fiscalizadas,

sobretudo pelos destinatários dos bens e serviços que são aqueles que detêm conhecimento para tanto.

Normalmente, inconformidades contratuais são repassadas ao setor de compras que é o responsável por notificar o fornecedor e abrir prazo para a solução do problema. Não obstante a relevância da etapa da execução contratual, há pouca atenção a ela destinada. A servidora responsável pela assessoria de contratos confirmou que não é costumeiro o recebimento de reclamações quanto à execução contratual, nem mesmo em contratos de prestação de serviços. *“Foram raros os casos em que recebi reclamações formais das aquisições e, quando isto ocorreu, houve notificação ao fornecedor, que logo resolveu o problema, dentro do prazo legal”* E4.

Nas secretarias foi relatado que há reclamações quanto aos produtos, porém elas não são formalizadas para encaminhamento ao setor de compras. Muitas vezes o funcionário responsável pelas aquisições ou o secretário da pasta somente tomam ciência das reclamações informalmente e após a utilização do bem, alvo da inconformidade. *“As reclamações ficam apenas entre os usuários, normalmente elas não são comunicadas para providências. Quando os usuários formalizam a reclamação eu encaminho à licitação e os problemas são todos resolvidos”* E15.

Portanto, percebe-se que inexistente uma consciência quanto à importância da gestão e fiscalização dos contratos, sendo destacado pela equipe de compras que tais atividades não são realizadas a contento, inclusive no que se refere ao acompanhamento das cláusulas contratuais, como as que estabelecem prazos de vigência e formas de prestação de serviços. Consequências negativas advêm dessa negligência tais como problemas quanto à determinação de prorrogação, alterações, pagamento, controle de estoque, atrasos, inconformidades na execução ou até mesmo a não entrega do objeto pactuado.

Observou-se, ainda, que a gestão de contratos no município paciente não é regulamentada: no termo de referência indica-se o servidor responsabilizado pela fiscalização, mas o gestor e suas decorrentes obrigações não são definidos, fato que, aliado ao baixo treinamento do fiscal designado, expõe o contratante a diversos riscos capazes de minimizar e prejudicar os resultados esperados das aquisições.

Quanto aos riscos advindos do grupo transparência encontram-se aqueles afetos à publicidade, que está disciplinada no artigo 21 da Lei 8666/93 para as modalidades concorrência, tomada de preços, concurso e leilão e no artigo 4º da Lei 10.520/02 para a modalidade pregão, os quais apresentam os prazos e condições de publicação. Ao lado da publicidade, existe a necessidade da transparência dos certames como exigência da Lei

12.527/2011 que normatiza o acesso à informação e determina que os atos administrativos, em especial aqueles que representam dispêndios para a Administração, estejam dispostos para a consulta pública de forma tempestiva, clara, idônea e inteligível.

A este respeito não foi reportada qualquer situação de risco pelos entrevistados. Contudo, analisando as declarações, percebeu-se que os entrevistados consideram como transparência o cumprimento das publicações e a disponibilização simples de informações no sítio eletrônico municipal, sem destacar as características que a efetiva transparência deve conter.

Com a verificação do portal da transparência utilizado pelo município, nota-se que as informações são carregadas com um certo atraso, geralmente superior a 30 dias. Tal fato ocorre em virtude da interligação entre o portal e os arquivos enviados ao Tribunal de Contas, cujo prazo se estende até trinta dias após o encerramento do mês base de envio. Detectou-se que o município não dispõe dessas informações de forma imediata, como reza a lei 12.527/2011.

Observou-se que os dados disponíveis no portal da transparência geram dificuldade de compreensão, sobretudo para pessoas não habituadas com os regramentos da Administração Pública. Não há gráficos ou notas explicativas para elucidar as informações, tornando-as inteligíveis para todos os expectadores. Remanescem, assim, os riscos afetos à tempestividade, à inteligibilidade e à facilidade de acesso aos dados, que devem ser considerados para gerenciamento no grupo da transparência.

A perspectiva da legalidade perpassa todas as fases do processo de aquisição, haja vista que à Administração Pública somente é permitido fazer o que autoriza a lei. Assim, encontram-se nessa dimensão todos os riscos advindos da inobservância legal, estendida esta inobservância aos princípios do direito administrativo, em especial aos princípios gerais e aos princípios específicos das aquisições, bem como os riscos advindos da inconformidade às normas de fiscalização interna e externa. Nesse quesito, cabe à equipe de compras a profissionalização de suas ações, bem como a orientação destinada às áreas demandantes quanto ao modo correto de agir, segundo critérios técnicos preestabelecidos, sem informalidades que possam macular normas legais e regulamentares.

Acrescenta-se, na análise de riscos em aquisições, a perspectiva advinda do ambiente externo, a qual produz eventos que devem ser considerados para preservação de valores e otimização de resultados e que, embora não passíveis de um controle total, podem ser mitigados por meio de atitudes internas da organização. Nesse aspecto, inserem-se condutas praticadas por fornecedores como as fraudes em licitações e a ausência de documentação necessária para habilitação no certame.

Visando criar um panorama do que se aferiu, apresentam-se, no Quadro 5.5, um total de 29 riscos mapeados por meio da observação, entrevistas e análise documental com o respaldo da literatura e agrupados conforme a perspectiva de observação que suscitam:

Quadro 5.5 - Riscos em processos de aquisições conforme perspectivas de observação

<b>Grupos</b>	<b>Descrição dos riscos</b>
Planejamento	Ausência de plano anual de compras; Erros na quantificação dos pedidos; Não observância de prazos para apresentação dos pedidos de compras; Ausência de controle de estoque e de cronograma de execução de serviços; Inobservância da capacidade de gastos e de pagamento; Ausência de certidões necessárias para as aquisições, sobretudo em compras diretas;
Termo de referência	Termo de referência incompleto ou contendo erros; Má especificação do objeto; Frac justificativa para contratação; Ausência de cláusulas específicas de execução do contrato;
Precificação	Apresentação de cotações antigas, com preços desatualizados; Apresentação de preços cuja média prejudica a competição;
Integração e Colaboração	Ausência de rotinas integrativas em compras; Ausência de práticas colaborativas entre setor demandante e setor demandado; Ausência de sistema integrado de compras;
Recursos Humanos	Insuficiência de pessoal; Baixa capacitação para exercício das funções; Relacionamento interpessoal dificultoso;
Pagamento	Não encaminhamento de notas fiscais ao setor de compras; Requisições com dotação orçamentária incorreta; Não acompanhamento da capacidade financeira do contratante;
Gestão dos contratos	Ausência de fiscalização dos contratos; Ausência de comunicação de inconformidades ao setor de compras; Não acompanhamento da execução contratual;
Transparência	Deixar de efetuar as publicações na forma legal; Publicar informações que não sejam claras, inteligíveis, completas, de fácil acesso e tempestivas;
Legalidade	Manutenção dos processos em desconformidade às normas de fiscalização interna e externa (órgãos de controle); Inobservância das normas legais e regulamentares;

Ambiente externo	Fraudes em licitações por parte de fornecedores; Fornecedores sem a documentação necessária para habilitação em certames;
------------------	--

Fonte: elaboração própria, com base em dados da pesquisa

### 5. 3.3 Impacto dos riscos sobre os valores públicos

Cada dimensão de valor público pode não ser concretizada ou se concretizar insuficientemente sempre que ocorrer fatores capazes de agredir seus indicadores formativos. Tais eventos representam os riscos que devem ser observados e gerenciados. Porém, para se obter um provisionamento objetivo, conforme exposto por Bodermann (2018), torna-se necessário conhecer, descrever e identificar o maior número possível de eventos de risco, propondo, por conseguinte, um método de gerenciamento para atenuar ou mesmo exterminar os impactos negativos refletidos sobre os resultados esperados.

A fim de obter uma mensuração dos eventos que possam vir a comprometer a presença dos valores públicos correspondentes à eficiência, eficácia, transparência e legitimidade em aquisições, foi distribuído à equipe de compras, após a realização das entrevistas, uma tabela para preenchimento livre, na qual solicitou-se a descrição de fatores que impedem a formalização dos indicadores apresentados, cujos resultados apontaram:

Quadro 5.6 - Fatores de risco sobre indicadores de valor público segundo equipe de compras

<b>Indicador de valor público</b>	<b>Riscos correlatos</b>
Contratação a preço favorável	Questões burocráticas advindas de documentação e procedimentos operacionais; cotações mal feitas; baixa participação nos processos licitatórios; incapacidade de pagamento ao fornecedor dentro do prazo estipulado;
Agilidade nos procedimentos	Ausência de proatividade dos funcionários envolvidos e de eficiência do sistema de trabalho adotado; falta de planejamento; ausência de sintonia entre os setores nas requisições de compras; informações incompletas ou incorretas nos termos de referência e nas requisições de fornecimento;
Corpo técnico qualificado	Ausência de investimento no servidor; Formação de equipe com servidores não efetivo; não observância do perfil do servidor lotado no departamento de compras;
Produto final de boa qualidade	Ausência de integração e comunicação entre as secretarias; ausência de planejamento; má descrição dos itens (problemas de especificação);



	informações obscuras no edital; ausência de fiscalização de contrato;
Pontualidade na entrega	Ausência de comprometimento da empresa vencedora; ausência de fiscalização efetiva dos prazos previstos em contrato; falta de planejamento; ausência de acompanhamento por parte das secretarias; atrasos no pagamento ao fornecedor;
Execução legal do contrato	Falta de comunicação entre secretarias, jurídico, licitação e fornecedores; ausência de fiscalização do contrato; ausência de clareza nas informações do contrato; inadequada orientação ao licitante; ausência de envio de alguma informação técnica específica para formalização do contrato;
Publicidade e transparência	Falta de planejamento; Ausência de bons equipamentos de tecnologia da informação; falta de capacitação dos servidores;
Atendimento das expectativas dos solicitantes e usuários (reflexos da contratação sobre a organização)	Ausência de fiscalização de contrato e comunicação de erros; falta de planejamento; má especificação do objeto;
Obediência à legalidade e aos princípios administrativos (conformidade)	Despreparo da equipe de compras; falta de capacitação dos servidores da equipe de compras e das demais secretarias; desconhecimento do procedimento de compras;
Integração e colaboração entre setores	Ausência de uma cultura participativa entre os setores; ausência de um sistema de comunicação; falta de entendimento da necessidade de colaboração por parte dos demandantes;

Fonte: dados da pesquisa

Alguns respondentes deixaram itens em branco, outros apresentaram respostas semelhantes, sendo importante ressaltar que os dados obtidos em questionário guardam coerência com aqueles obtidos nas entrevistas e com o conjunto de riscos proposto no Quadro 5.5, não havendo necessidade de acréscimos no referido quadro.

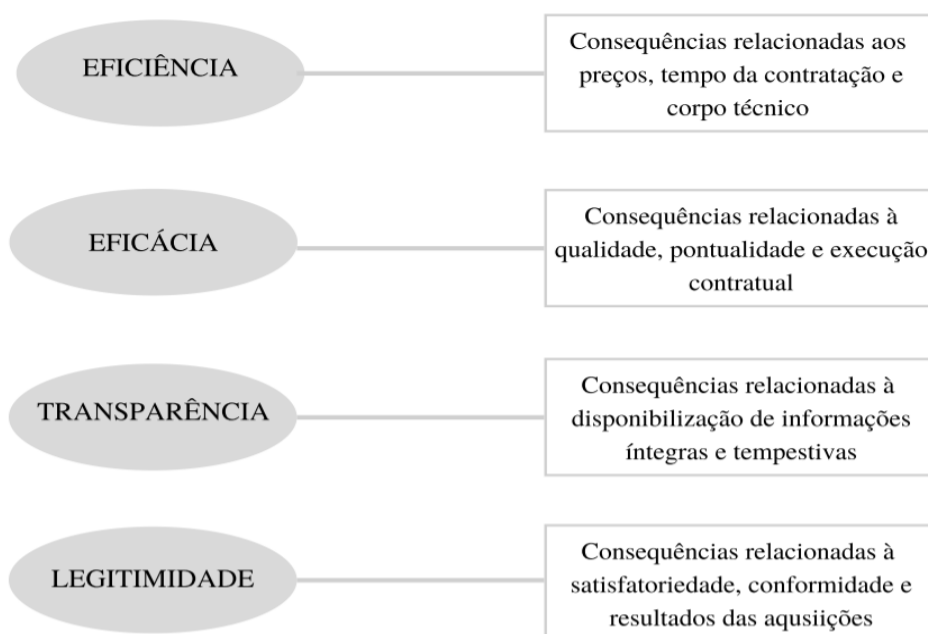
Verificou-se que conhecer e mapear os riscos é requisito para a extinção ou para a amenização de seus efeitos. Por isso torna-se necessário, ao pensar em riscos como empecilhos para a formalização de valores, estabelecer uma relação entre riscos e consequências, bem como considerar o impacto dessas consequências sobre as situações que formam os valores - aqui denominados indicadores de valor -.

A pesquisa de campo sinalizou que os riscos causam consequências aptas a afetar os indicadores de valor público em aquisições. Por exemplo: a má especificação dos itens compõe um risco que acarreta a possibilidade de aquisições de baixa qualidade, insatisfação, excesso de trabalho, morosidade, licitações desertas, condutas abusivas de fornecedores. Tais situações impactam negativamente sobre os indicadores da eficiência, da eficácia e da legitimidade,

atingindo, por fim, o próprio valor. A partir da análise apresentada, demonstra-se que a má especificação do objeto impacta a eficiência, a eficácia e a legitimidade das aquisições, pois macula seus indicadores formativos.

A fim de elucidar a forma pela qual os riscos impactam sobre os valores públicos em aquisições é preciso, então, partir da demonstração de quais consequências atingem determinado valor, conforme sugere a Figura 5.5:

Figura 5.5 - Relação entre as consequências de eventos e valores públicos em aquisições



Fonte: elaboração própria

Sempre que os riscos trouxerem consequências no que tange aos preços, tempo de contratação e corpo técnico o valor da eficiência será atingido. Caso as consequências venham a recair sobre a qualidade, a pontualidade ou a execução legal do contrato atingir-se-á a eficácia. Por sua vez, consequências relacionadas à disponibilização de informações atingem a transparência, enquanto aquelas que impactam sobre a satisfação, conformidade e resultado das aquisições atingem a dimensão da legitimidade.

A partir da definição dos valores e de seus indicadores em compras públicas (Figura 5.4) e do mapeamento dos riscos segundo grupamentos ou perspectivas de observação (Quadro 5.5), e tendo em mente a relação explicitada na figura acima (Figura 5.5), foi possível construir, no caso concreto, uma relação entre riscos, consequências e atingimento de valores, de forma a comprovar que a ocorrência de certos eventos possuem o condão de impactar a formação dos valores públicos em aquisições. Apresenta-se a figura 5.6:

Figura 5.6 - Impacto dos Riscos sobre valores públicos em aquisições

RISCOS	CONSEQUÊNCIAS	VALORES ATINGIDOS
Ausência de plano anual de compras	Problemas relacionados à prazos, quantificação de pedidos e estoque; Ocorrência de processos licitatórios repetidos; Excesso de trabalho; Influência sobre o preço da contratação; Descumprimento legal; Desarranjo nos serviços prestados	Eficiência Eficácia Legitimidade
Má quantificação de pedidos	Influência sobre preço da contratação; Fracionamento de pedidos; Descumprimento legal; Falta de suprimento; Descontinuidade do serviço	Eficiência Eficácia Legitimidade
Ineficaz controle de estoque/ execução de serviços	Problemas relacionados à entrega e continuidade do serviço público; Desarranjo administrativo; Necessidade de abertura de processos em caráter de urgência; Insegurança nos procedimentos	Eficiência Eficácia Legitimidade
Inobservância da capacidade de pagamento	Reflexos na confiança do fornecedor frente à administração; Diminuição no interesse em participar dos certames; Baixa concorrência; Preços menos competitivos	Eficiência Eficácia Legitimidade
Ausência de cláusulas específicas de execução do contrato	Produtos de baixa qualidade e má prestação de serviços; Intercorrências quanto à garantia e forma de prestação de serviço; insatisfação dos usuários e destinatários do serviço	Eficiência Eficácia Legitimidade
Cotações antigas e desatualizadas	Ocorrência de licitações desertas; Baixa competitividade; Morosidade	Eficiência Eficácia Legitimidade
Apresentação de preços cuja média inviabiliza a competição	Ocorrência de licitações desertas; Baixa competitividade; Fornecimento de produtos de baixa qualidade; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade
Ausência de rotinas integrativas entre demandantes	Ocorrência de procedimentos repetidos; Excesso de trabalho; Falta de uniformidade nos pedidos; Prejuízo à economicidade de tempo e de recursos; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade

Ausência de verificação de documentação	Não formalização dos contratos; Descontinuidade dos serviços públicos; Possibilidade de descumprimento legal; Aumento no tempo de realização dos procedimentos	Eficiência Eficácia Legitimidade
Termo de referência incompleto ou com erro	Editais suscetíveis a impugnações; Morosidade; Excesso de trabalho; Aquisições insatisfatórias; Possibilidade de descumprimento legal ; Má formalização dos contratos	Eficiência Eficácia Legitimidade
Má especificação do objeto	Insatisfação quanto ao produto ou serviço; Licitações desertas; Possibilidade de conduta abusiva dos fornecedores; Impugnações; Morosidade; Excesso de trabalho	Eficiência Eficácia Legitimidade
Fraca justificativa para contratação	Possibilidade de questionamento por órgãos de controle; Suscetibilidade à ilegalidade; Ausência de juízo de valor quanto à necessidade da aquisição; Baixa credibilidade; Desconfiança da sociedade	Eficiência Eficácia Legitimidade
Ausência de práticas colaborativas entre demandante e demandado	Insegurança na realização dos procedimentos; Morosidade; Baixa comunicação entre o setor de licitação e as secretarias solicitantes; Maior ocorrência de erros; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade
Ausência de sistema integrado de compras de uso comum	Inexistência de fluxo de informações em tempo real; Morosidade; Suscetibilidade a erros; Insegurança Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade
Insuficiência de pessoal	Sobrecarga de trabalho; Insatisfação; Morosidade; Comprometimento dos resultados das aquisições	Eficiência Eficácia Legitimidade
Baixa capacitação	Possibilidade de erros procedimentais; Ilegalidade; Comprometimento dos resultados das aquisições; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade

Relacionamento interpessoal dificultoso	Insatisfação; Baixa produtividade; Comprometimento dos resultados das aquisições; Pedidos de transferência; Rotatividade de pessoal	Eficiência Eficácia Legitimidade
Encaminhamento intempestivo de NF ao setor de compras	Atraso no pagamento; Reclamação dos fornecedores; Excesso de trabalho	Eficiência Legitimidade
Requisições sem conferência de dotação orçamentária	Excesso de trabalho; Probabilidade de ocorrência de inconformidades de ordem técnica e legal advindas da ausência de reserva de dotação orçamentária	Eficiência Legitimidade
Não acompanhamento da capacidade financeira do contratante	Inadimplência; Descontentamento do fornecedor; Não participação em licitações futuras	Legitimidade
Ausência de fiscalização da execução dos contratos	Inconformidades na qualidade, quantidade, prazos e forma de execução do objeto; Não aplicação de sanções; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade
Ausência de comunicação de inconformidades ao setor de compras	Manutenção de condutas ilegais ou em desconformidade ao contrato; Insatisfação; Problemas de execução contratual; Não aplicação de sanções	Eficiência Eficácia Legitimidade
Não acompanhamento da execução contratual	Ausência dos controles necessários quanto às cláusulas contratuais; Problemas relacionados ao cumprimento tempestivo e fiel do contrato; Ausência de controle de aditivos e de novas contratações; Problemas quanto à autorização dos pagamentos; Insatisfações	Eficiência Eficácia Legitimidade
Deixar de efetuar as publicações nos prazos e formas legais	Ilegalidade; Baixa participação nos certames; Diminuição da concorrência; Prejuízos para a Administração; Baixa credibilidade	Eficiência Eficácia Transparência Legitimidade

Publicar informação intempestiva, ininteligível ou de difícil acesso	Ilegalidade; Baixa participação nos certames; Diminuição da concorrência; Prejuízos para a Administração; Baixa credibilidade; Desconfiança da sociedade; Descumprimento de determinação de órgãos de controle	Eficiência Eficácia Transparência Legitimidade
Desconformidade às normas de fiscalização interna e externa	Sanções administrativas e judiciárias; Baixa credibilidade; Desconfiança da sociedade;	Legitimidade
Inobservância das normas legais e regulamentares	Sanções administrativas e judiciárias; Baixa credibilidade; Desconfiança da sociedade;	Legitimidade
Fraudes em licitações por parte dos fornecedores	Ilegalidade; Prejuízos para a Administração; Desconfiança da sociedade; Frustração da aquisição; Reflexos na manutenção do suprimento órgão, tempo das aquisições; e qualidade do produto; Aumento de custo para a administração; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade
Fornecedores sem a documentação necessária ao certame	Licitações fracassadas e desertas; Reflexos na manutenção do suprimento do órgão, tempo das aquisições e qualidade do produto; Queda na concorrência; Insatisfação	Eficiência Eficácia Legitimidade

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa

Cada risco elencado dentro das dez perspectivas de observação (planejamento; termo de referência; precificação; integração e colaboração; recursos humanos; pagamento; gestão de contratos; transparência; legalidade; ambiente externo) trará consequências sobre os indicadores que formam as dimensões de valores públicos afetos à eficiência, eficácia, transparência e efetividade.

Percebe-se que a maioria dos riscos causam consequências sobre a eficiência, a eficácia e a legitimidade das aquisições, tendo em vista que são capazes de prejudicar a concorrência; obstar o alcance dos melhores preços; dificultar a aquisição de produtos/serviços de boa qualidade; causar morosidade nos processos, entregas de bens e prestação de serviços ou mesmo gerar reflexos negativos quanto às aquisições realizadas, seja para as partes interessadas internas, seja para os agentes externos à organização.

Há, contudo, uma dimensão de análise de risco capaz de afetar concomitantemente as quatro categorias de valor: trata-se da publicidade e da transparência. Embora nas entrevistas a tendência tenha sido a supervalorização dos riscos afetos à montagem do termo de referência e das cotações, observa-se que a falta de publicidade e de transparência, além de serem atos

ilegais, obstam a concorrência, gerando pequena participação de fornecedores nos certames. Tal fato é capaz de causar aquisições com pouca qualidade, a preços desfavoráveis, bem como licitações desertas e acarretar, por consequência, impacto negativo sobre a continuidade do suprimento da organização, sobre a satisfação, sobre a economicidade entre outros aspectos. Daí a destacada relevância que a transparência e a publicidade assumem, porém ainda pouco percebida pelos membros da organização pesquisada.

A importância da dimensão da transparência em compras públicas abarca uma publicidade qualificada e reflete tanto na participação de maior número de fornecedores quanto na prestação de contas para as mais diversas partes interessadas, gerando confiança e credibilidade para o setor público.

É possível, ainda, observar que os riscos em aquisições sempre afetarão a legitimidade, visto que esta compreende análises mais complexas como a satisfação das partes interessadas e a legalidade. Trata-se de uma categoria de valor que fornece uma perspectiva ampla, hábil a abarcar todas as demais categorias, pois a satisfação, a conformidade e os impactos da contratação sobre a organização requerem a presença dos demais indicadores e, portanto, das outras três dimensões de valores públicos elencadas.

Com base no raciocínio exposto, os riscos identificados carecem ser gerenciados, sobretudo quanto às suas consequências, a fim de causarem o menor impacto possível sobre os valores, de forma a resguardar a eficiência, a eficácia, a transparência e a legitimidade advindas das aquisições. Ao responsável pelo gerenciamento, normalmente designado como gestor de riscos, cabe estabelecer prioridades e rotinas de urgência, tendo como norte o alcance do desempenho otimizado, em consonância ao que é preconizado pelos novos modelos de GRC, em especial o COSO e ISO 31000.

#### **5.3.4 Proposição de um Modelo de Gerenciamento de Riscos orientado ao fomento dos valores públicos**

Visando abordar de forma holística os eventos de riscos e seus impactos na formalização dos valores públicos, o presente modelo trata de estabelecer um entrelaçamento entre a pesquisa de campo – observação, entrevistas e questionário - e a pesquisa bibliográfica, almejando lançar bases para a demonstração da aplicabilidade do gerenciamento de riscos como estratégia de fomento ao valor público.

De forma esquemática, os passos a serem seguidos para a construção do modelo de gerenciamento de riscos orientado ao fomento de valores públicos comportam, num primeiro

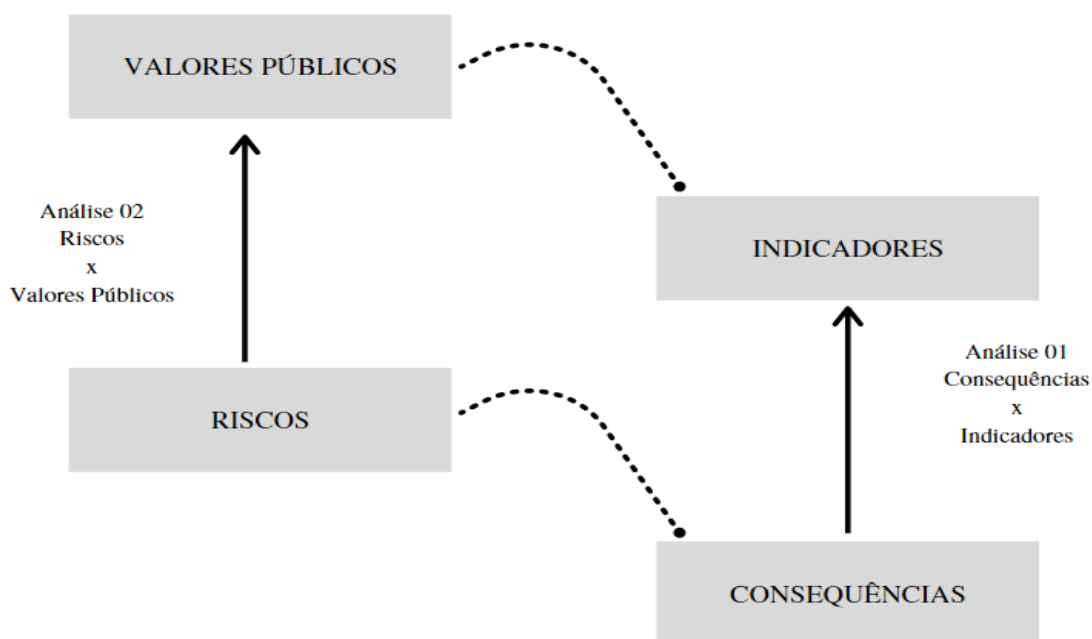
momento, a identificação dos valores esperados pelas atividades, em conformidade às perspectivas das partes interessadas, seguido da decomposição desses valores em indicadores. Tais indicadores devem refletir a forma como as dimensões de valor serão atingidas e mensuradas dentro da respectiva atividade que se pretende gerenciar.

Num momento posterior, identificam-se os riscos envolvidos, por meio de observação, análise documental e com a ajuda dos servidores participantes do processo. A par dos eventos de riscos, passa-se à mensuração das consequências desses acontecimentos. A partir dessas consequências o gestor de riscos fará a primeira análise que consiste no confronto entre “consequências dos riscos x indicadores dos valores”.

Ao estabelecer o impacto das consequências dos riscos sobre os indicadores de valor será possível determinar, com maior precisão, qual risco atinge determinado valor, advindo daí a análise final que apresenta a relação “riscos x valores”.

Observa-se, na Figura 5.7, um resumo do que se argumentou:

Figura 5.7 - Análise de influência dos riscos sobre valores públicos



Fonte: elaboração própria

Portanto, ao ser considerada, inicialmente, a relação entre as consequências dos riscos e os indicadores de valor público torna-se possível estabelecer, com maior assertividade, os impactos do risco sobre o próprio valor, bem como criar um campo de gerenciamento eficaz, apto a impedir o confronto entre riscos e valores, conforme sugerido na Figura 5.8:



Figura 5.8 – Modelo Gerenciamento de riscos orientado à geração de valor público



Fonte: elaboração própria

O campo do gerenciamento comporta a análise, avaliação e tratamento dos riscos, o que deve ser feito norteado pelos valores a serem produzidos. Sabe-se que alguns indicadores de valor, por vezes, carecem ser sacrificados frente a determinados riscos. Nesse sentido a análise, que envolve a compreensão dos riscos suas causas e fontes, deve ser holística, de forma a buscar o menor prejuízo possível para as partes interessadas.

Avaliar as consequências da aceitação, eliminação ou mitigação dos riscos caracteriza condição para a escolha do tratamento adequado. Envolve atribuir probabilidade e gravidade aos eventos, comparando valores e riscos e determinando o melhor caminho com o menor sacrifício. Tal tarefa é facilitada quando o gestor de riscos possui claras as finalidades da atividade que está a gerir. Daí a importância do norteamento por valores, os quais compõe o contexto do gerenciamento e balizam o tratamento escolhido.

Estima-se que o ideal seja a determinação de um servidor específico para exercer as funções de gestor de riscos, ao qual competirá o implemento dos atos e análises voltados à construção do gerenciamento. Para tanto, faz-se necessário a compreensão harmônica dos processos e seus resultados, fato que eleva esta atividade a patamares estratégicos de gestão.

A partir da realidade trabalhada o gestor de riscos será, então, capaz de identificar os eventos mais perigosos, os quais se refletem em várias dimensões e momentos do processo de produção do serviço público, estabelecendo os critérios de urgência e de aceitabilidade, caso a caso. Importante ressaltar, em consonância ao modelo de GRC preconizado pela norma ISO 31000, que toda atividade de gerenciamento deve reportar-se à autoridade máxima do órgão e passar por constantes revisões e controle, sempre visando ao aprimoramento do processo e ao atendimento dos valores públicos almejados pelas partes interessadas, os quais são mutáveis e requerem um exercício contínuo de análise.

## 5.4 Resumo do capítulo

Foram apresentados, neste capítulo, os resultados da pesquisa de campo relatados à luz da bibliografia consultada. Os quatro objetivos específicos da pesquisa foram analisados separadamente sendo que, a partir da interpretação de todo o conjunto de dados, chegou-se à resposta da pergunta inicial, e, portanto, do objetivo geral deste trabalho.

Primeiramente, os valores afetos à área de aquisições da Prefeitura de São Lourenço e seus indicadores foram estabelecidos, conforme a visão da própria equipe de compras, bem como das secretarias requisitantes e usuárias dos bens e serviços.

Do mesmo modo, os riscos presentes nas aquisições foram elencados a partir da observação, entrevistas e questionários, de forma a permitir a realização de uma correlação entre ocorrência de riscos e atingimento de valores, semelhante a um modelo de causa e consequência.

A coleta e a interpretação dos dados embasaram a construção de um modelo de gerenciamento de riscos orientado para o fomento dos valores públicos. Demonstrou-se que entre valores e riscos existe um campo de gerenciamento, o qual possui como função impedir a colisão de ambos a partir de técnicas específicas. Tais técnicas previnem ou amenizam a ocorrência de eventos danosos gerando, por conseguinte, a preservação dos valores que à atividade gerenciada compete fomentar.

O modelo foi construído a partir da estudo das aquisições, mas possui a capacidade de ser estendido para as demais áreas, pois apresenta um método adaptável a outros segmentos da administração pública, haja vista que qualquer atividade pública deve gerar valor e está sujeita a riscos que impactam nessa obrigação, os quais carecem ser geridos com vistas ao fomento do valor esperado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi conduzido com a finalidade de demonstrar como o Gerenciamento de Riscos Corporativos aplicado em processos de aquisições municipais colabora para a geração de valor público. Para tanto, optou-se por um estudo de caso realizado no município de São Lourenço/MG e estruturado por meio de diversas técnicas de pesquisa, de forma a possibilitar a concretização de procedimentos que levaram ao alcance dos objetivos propostos, com a consequente construção de um produto passível de utilização profissional.

Para o cumprimento do primeiro objetivo específico, qual seja, identificar os valores públicos produzidos pelos processos de aquisições, inicialmente foi estabelecida uma relação teórica entre os campos “aquisições públicas” e “valor público”, corroborada pela pesquisa de campo. Assim, detectou-se que compete às aquisições públicas gerar os valores da eficiência, eficácia, transparência e legitimidade.

Tais valores foram decompostos em indicadores, que representam a maneira pela qual eles são operacionalizados no ambiente de compras. Postulou-se que a eficiência refere-se à obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos e, por isso, foi decomposta em redução de preços, celeridade nos procedimentos e corpo técnico qualificado. Por sua vez, a eficácia trata do aumento da qualidade dos resultados e apresentou como indicadores a qualidade do produto final, a pontualidade e a execução legal dos contratos. Com relação à transparência tem-se o acesso à informação no tempo certo, com facilidade e de forma clara e completa, o que requer a presença da disponibilização de informações tempestivas e íntegras relativas aos processos de aquisição. Como última dimensão de valor adotou-se a legitimidade, que se refere ao aprimoramento da relação com as partes interessadas, suscitando os indicadores da *accountability* –na forma de prestação de contas e conformidade -, colaboração e integração entre os setores e reflexos da contratação sobre a atividade da organização.

O segundo objetivo específico tratou de identificar os riscos que acometem as aquisições. Almejando uma melhor organização, os riscos encontrados foram divididos em dez perspectivas de observação, a saber: planejamento; termo de referência; precificação; integração e colaboração; recursos humanos; pagamento; gestão de contratos; transparência; legalidade e ambiente externo. Foram listados vinte e nove eventos que compuseram o inventário de riscos em aquisições no contexto estudado.

Num momento posterior, e como cumprimento do terceiro objetivo específico, investigou-se de que maneira os riscos evidenciados impactam sobre os valores públicos em aquisições. Para essa demonstração, partiu-se da análise das consequências dos riscos sobre os

indicadores de valor. Assim, sempre que o risco tiver por consequência uma situação que atinja um indicador, ele irá macular o valor correspondente, residindo neste entrelaçamento a relação entre riscos e valores.

A mensuração das consequências sobre os indicadores, além de caracterizar uma forma contundente de determinação do impacto dos riscos sobre valores, configura um meio capaz de demonstrar para o gestor de riscos quais eventos são mais danosos e quais eventos são causas de outros riscos, de forma a ajudá-lo a estabelecer as devidas prioridades de tratamento.

Por fim, o quarto objetivo específico foi atingido com a proposição de um método de gerenciamento de riscos em aquisições orientado ao fomento de valores públicos. Embasado pelas temáticas desenvolvidas na pesquisa, o modelo requer o conhecimento prévio dos valores públicos e de seus indicadores formativos, a mensuração dos riscos e de suas consequências, bem como a criação de um campo de gerenciamento apto a impedir o confronto entre riscos e valores. O campo de gerenciamento é composto pela análise, avaliação e tratamento dos riscos à luz dos valores que se pretende alcançar.

O produto da pesquisa diferencia-se de outros modelos já existentes, pois não apresenta o valor apenas como resultado do gerenciamento. Ao contrário, o valor faz parte de todo o processo de gestão de riscos e deve estar, desde o início, definido. O método tem o intuito de assegurar que, ao final do processo, o valor esperado seja atingido com a maior amplitude possível e de forma otimizada.

Diante do exposto, foi possível demonstrar a maneira pela qual o gerenciamento de riscos corporativos colabora para a geração de valor público em aquisições municipais, bem como estabelecer técnicas para preservação de valores. O modelo proposto, que pode ser utilizado nas demais áreas da administração pública, demonstrou que existe, entre os valores e os riscos, o campo do gerenciamento, cuja função é impedir o choque de ambos e o sacrifício dos valores. Portanto, a gestão de riscos salvaguarda a presença dos indicadores formativos de valor, fomentando, por conseguinte, o próprio valor como fruto da área gerenciada.

Ressalta-se que conhecer previamente os valores públicos e seus indicadores, bem como os riscos e suas consequências é condição para que o gerenciamento ocorra de forma eficaz. O método construído destina-se a servir como alerta aos gestores públicos acerca da importância da administração orientada por valores, sobretudo no que se refere à implementação de estratégias otimizadoras de gestão.

A pesquisa limita-se pela inexistência de literatura anterior sistematizando os conceitos e pela ausência de registros de desempenho acerca dos processos de aquisições no município pesquisado. Não coube ao presente estudo propor formas de tratamento para os riscos

identificados. Sugere-se que futuras pesquisas possam fazê-lo, bem como que venham a desenvolver o modelo proposto, visando criar ferramentas de mensuração dos indicadores que compuseram as dimensões de valor público abordadas.

## REFERÊNCIAS

- ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos ADENAUER*, 4, p. 22-31, 2011.
- ALDRIDGE, Roy; STOKER, Gerry. **Advancing a new public service ethos**. London: New Local Government Network (United Kingdom), 2002
- ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, v. 32, i.3-4), p. 171–191, 2009
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 809-106, 2018
- ALÓ, Cláudia Capelli. **Uma abordagem para a transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Informática) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009
- ANDRLOVA, Barbara; KORYTAROVA, Jana. Management of Business Risk Hedging in Construction Contracts from the Perspective of Public Investors. *Technical Journal*, v. 14, n. 2, p. 168-173, 2020
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2008
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, 2017
- ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no setor público. *Revista Controle: doutrina e artigos*, v. 12, n. 02, p. 179-198, 2014
- BAILY, Peter *et al.* **Compras Princípio e Administração**. Tradução Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2000
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011
- BASHEKA, Benon C; OLUKA, Pross N; MUGURUSI, Godfrey. Adopting new approaches for public procurement efficiency: Critical success factors (CSFs) for the implementation of e-procurement in Uganda's public sector. *International Journal of Procurement Management*, v.5, n. 6, p. 712-732, 2012
- BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 4, p. 681-699, 2008

BEASLEY, Mark S; FRIGO, Mark L. Strategic Risk Management: creating and protecting value. **Strategic Finance**, p. 21-31, May 2007

BENINGTON, John. From Private choice to Public Value. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. **Public Value: theory & practice**, p. 112-126, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

BENINGTON, John; MOORE, Mark. *Public Value in Complex and Changing Times. Public Value*, p. 1–30, 2011. doi:10.1007/978-0-230-36431-8\_1 . Acesso em 08 de janeiro de 2020

BLATAK, Jakub. Reduction of the risk in public procurement by using design-build as a means for suitable constructing. **The Civil Engineering Journal**, v.2, 2016

BODERMANN, Markus. Proposed framework for risk management practices in public sector to increase public value in Germany. *Sustainable Management, Wertschöpfung Und Effizienz*, p. 207–217, 2018

BOYER, K. Kenneth.; SWINK, Morgan. Empirical elephants – why multiple methods are essential to quality research in operation and supply chain management. **Journal of Operations Management**, Vol. 26, n.º. 3, p. 337-48, 2008.

CAVALCANTI, Anette Cristine Ferreira; MARTENS, Cristina Dai Prá. Influências do Gerenciamento de Riscos na melhoria das aquisições públicas de um Hospital da Rede Sentinela. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 06, n. 02, p. 1726-1748, 2015

COLE, Martin; PARSTON, Greg. **Unlocking Public Value: a new model for achieving high performance in public service organization**. New Jersey: John Wiley & Sons, INC, 2006

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Internal Control - integrated framework**. New York, 1992

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management – Integrated Framework**. New York, 2004

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance**. New York, 2017

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Internal Control – Integrated Framework (executive Summary)**. New York: AICPA, 2013

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Trad. Sandra Mallmann da Rosa. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014

CUGANESAN, Suresh; GUTHRIE, James; VRANIC, Vedran. The riskiness of public sector performance measurement: A review and research agenda. **Financial accountability & management**, v. 30 i.3, p. 279–302, 2014

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. The Stakeholder Theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995

ERRIDGE, Andrew. Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot Project. **Public Administration**, v. 85, n. 4, p. 1023-1043, 2007

FARIA, Evandro Rodrigues de *et al.* Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; GONÇALVES, Márcio Augusto. Avaliação dos riscos do pregão eletrônico: uma abordagem pela Teoria da Nova Economia Institucional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n.37, p. 211-227, 2013

FLETCHER, Kenneth C; ABBAS, Ali E. A Value measure for Public-Sector Enterprise Risk Management: A TSA Case Study. **Risk Analysis**, v. 38, n. 5, p. 1-18, 2017

FRASER, John; SIMKINS, Betty J. **Enterprise Risk Management: today's leading research and best practices for tomorrow's executives**. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2010

FRIGO, Mark L; ANDERSON, Richard J. Strategic Risk Management: A Foundation for Improving Enterprise Risk Management and Governance. **The Journal of Corporate Accounting & Finance**, p. 81-88, 2011

FREEMAN, Edward R. The Stakeholder approach revisited. **Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik**, v. 5, n. 3, p. 228-254, 2004

GARCEZ, Luciana Resende da Silva. **Análise da gestão de riscos na área de compras da Fiocruz**. 2019, 115 f, Dissertação (Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2019

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513-537, Jun/2011

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995



GORDON, Stephen B.; ZEMANSKY, Stanley D.; SEKWAT, Alex.. **The public purchasing profession revisited**. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 12 (2), p. 248–271, 2000

GRIN, Eduardo José. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. **Biblio 3 W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 21, n. 1.167, 2016

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Facetas del federalismo em Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de La cooperacion intergubernamental. **Revista Iberoamericana de Gobierno Local**, n. 11, p. 1-39, 2016

HARISSON, Teresa M. *et al.* Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, n. 17, p. 89-97, 2012

HILL, Charles W. L; JONES, Thomas M. Stakeholder-Agency Theory. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 2, 1992

HILL, Stephen. **A primer on risk management in the public service**. University of Calgary: A background document for CCMD's Action-Research Roundtable on Risk Management. Calgary, Canada: Government of Canada Publications, 2001.

HILL, Stephen, DINSDALE, Geof. **Uma base para o Desenvolvimento de estratégias de Aprendizagem para a Gestão de Riscos no Serviço Público**; traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2003. Cadernos ENAP, 23)

HILL, Stephen. **Guia sobre a Gestão de Riscos no Serviço Público**. Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006 (Cadernos ENAP, 30)

HOLMA, Anne-Maria *et al.* Service specification in pre-tender phase of public procurement – a triadic model of meaningful involvement. **Journal of purchasing and supply management**, v. 26, n. 1, 2020

HOPKIN, Paul. **Fundamentals of Risk Management**: understanding, evaluating and implementing effective risk management. London: Kogan Page, 2010

HORNER, Louise; HUTTON, Will. Public Value, Deliberative Democracy and the role of public managers. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. **Public Value**: theory & practice, p. 112-126, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

HUBBARD, Douglas W. **The Failure of Risk Management**: why it's broken and how to fix it. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2009

HUNZIKER, Stefan. **Enterprise Risk Management**: Modern Approaches to Balancing Risk and Reward. Wiesbaden: Springer Gabler, 2019

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos**. São Paulo: IBGC, 2007

IOSSA, Elisabetta; MARTIMORT, David. Corruption in PPP's, Incentives and Contracts Incompleteness. **International Journal of Industrial Organization**, v. 44, n. 1, p. 85-100, 2016

JACKSON, Peter M. Public Sector added value: can bureaucracy deliver? **Public Administration**, v. 75, n. 1, p. 5-28, 2001

JORGENSEN, Torben Beck; BOZEMAN, Barry. Public values an inventory. **Administration & Society**, v. 39, n. 3, p. 354-381, May 2007

KALVET, Tarmo; LEMBER, Veiko. Risk Management in public procurement for innovation: the case of Nordic-Baltic Sea cities. **The European Journal Social Science Research**, v. 23, n. 3, p. 241-462, 2010

KELLY, Gavin; MULGAN, Geoff; MUERS, Stephen. **Creating Public Value – an analytical framework for public service reform**. London: U.K. Cabinet Office Strategy Unit, 2002

KHAN, Omera; BURNES, Bernard. Risk and supply chain management: creating a research agenda. **The International Journal of Logistics Management**, Vol. 18 No. 2, p. 197-216, 2007

LIMA, Carlos Marcio Campos; COELHO, Antonio Carlos. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 267-291, 2015

MAHMOOD, Shakeel Ahmed Ibne. Public Procurement and corruption in Bangladesh. **Journal of public administration and policy research**, v. 2, p. 103-111, 2010

MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro *et al.* **Metodologia para trabalhos práticos e aplicados: administração e contabilidade**. São Paulo: Mackenzie, 2017

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 5. Ed. rev e ampl. São Paulo: Atlas 2002

MARTIN, Nilton Cano; SANTOS, Lilian Regina; DIAS FILHO, José Maria. Governança Empresarial, Riscos e Controles Internos: a emergência de um novo modelo de Controladoria. **Revista Contabilidade & Finanças**, n. 34, p. 7-22, 2004

MARTINS, Mary Anne Fontenele *et al.* Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora de saúde. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 7-32, 2018

MATTHEWS, Darin. Strategic Procurement in the Public Sector: a mask for financial and administrative policy. **Journal of Public Procurement**, v. 5, n. 3, p. 388-399, 2005

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8.ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2018

McARDLE, Garv; GERARD, Joseph. Enhancing value for money in public procurement of Northern Ireland construction projects. **Management, Procurement and Law**, v. 175, n.5, p. 207-219, 2018

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2015

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2018

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009

Milliman Risk Institute Survey. **Creating value through enterprise risk management**. Oxford Economics, August 2014. Disponível em <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/creating-value-through-enterprise-risk-management>. Acesso em 07 de janeiro de 2020

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena; SANTOS, Nálbia de. Araújo; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Gestão de Riscos de Contratos da Terceirização no Setor Público. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 30, n. 2, p. 143-170, 2019.

MOORE, Mark Harrison. **The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations'** by Robert Kaplan. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, May 2003. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=402880](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=402880). Acesso em 11 de janeiro de 2020

MOORE, Mark Harrison. Public Value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n.3, p. 296-303, September 1994

MOORE, Mark Harrison. **Creating Public Value: strategic management in government**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 151-179, 2007

MONTEZANO, Lana; COSTA JÚNIOR, Rogério Leal; RAMOS, Karol Haussler Carneiro.; MELCHIADES, Anderson Trindade. Percepção de Servidores Públicos Quanto à Implantação da Gestão de Riscos em uma Secretaria do Governo Federal do Brasil. **Revista Economia & Gestão**, v. 19, n. 54, p. 77-94, 2019.

MUNNUKKA, Juha; JARVI, Pentti. The influence of purchase-related risk perceptions on relationship commitment. **International Journal of Retail & Distribution Management**, v. 43, n. 1, p. 91-108, 2015

- NASCIMENTO, Guilherme Fossi *et al.* **A qualidade dos produtos adquiridos por pregão eletrônico e sua relação com a sala de aula no Ccaufes.** In: VIII SEGet – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2011, Resende
- NURMANDI, Achmad; JOVITA Hazel. Putting Public Values in Public Procurement Agenda. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, p. 1-6, 2017
- OECD. **Government at a Glance.** OECD Publishing, Paris, 2017
- OLESKOVICZ, Marcelo; OLIVA, Fábio Lotti; PEDOSO, Marcelo Caldeira. Gestão de Riscos, Governança Corporativa e Alinhamento estratégico: um estudo de caso. **Revista Íbero-Americana de Estratégia**, v. 17, n. 02, p. 18-31, 2018
- OLIVEIRA JÚNIOR, Antonio José Saraiva de; GOMES, Arnaldo Ribeiro; MACHADO, Guilherme de Vasconcelos. Metodologia de Auditoria com foco em processo e risco. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v 132, 2015
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 01, p. 273-288, 2006
- PAAPE Leen; SPEKLÉ, Roland F. The Adoption and Design of Enterprise Risk Management Practices: An Empirical Study. **European Accounting Review**, v. 21, n. 3, p. 1–32, 2012
- PALERMO, Tommaso. Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: a case study. **Financial Accountability & Management**, v. 30, i. 3, p 322-341, August/2014
- PELEIAS, Ivam Ricardo *et al.* Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no Enanpad e Congresso USP: análise bibliométrica no período 2001-2011. **Revista Universo Contábil**, v. 9, n. 4, p. 29-49, 2013
- PREWETT, Kyleen; TERRY, Andy. COSO's Updated Enterprise Risk Management Framework – A quest for Depth and Clarity. **The Journal of Corporate, Accounting & Finance**, v. 29, n. 3, p. 16-23, 2018
- RANA, Tarek; WICKRAMASINGHE, Danture; BRACCI, Enrico. New Development: integrating risk management in management control systems – lessons for public sector managers. **Public Money & Management**, v. 39, i. 2, p. 148-151, 2019
- RANE, Santosh B; NARVEL, Yahya Abdul Majid; BHANDARKAR, Bhaskar M. Developing strategies to improve agility in the project procurement management (PPM) process: perspective of business intelligence (BI). **Business Process Management Journal**, v. 26, n. 1, p. 257-286, 2019
- RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. BEUREN, I.M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap.3, p.76-97

REIS, Paulo Ricardo da Costa. Desempenho nos contratos de compras públicas: Evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA. 136 f. 2015

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999

ROESCH, Silvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações, estudos de caso**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROGERS, Pablo; SENA, Ludiany Barbosa. **Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 4, n. 8, p. 99-119, 2007

SALES, Leonardo Jorge. **Proposta de modelo de classificação do risco de contratos públicos**. 2016, 114 f, Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público), Universidade de Brasília, Brasília, 2016

SANTOS, Fábio França *et al.* Identificação dos riscos em compras do setor público: um estudo de caso. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 2, n.1, p. 69-87, 2011

SHARMA, Sunil Kumar; SENGUPTA, Atri; PANJA, Subhash Chandra. Mapping Corruption risks in public procurement: uncovering improvement opportunities and strengthening controls. *Public performance & Management Review*, v. 42, n. 4, 2019

SKORUPSKI, Mike. Uniting risk management with strategic planning. *Financial Management*, 2018. Disponível em <https://www.fm-magazine.com/issues/2018/aug/uniting-risk-management-with-strategic-planning.html>. Acesso em 05 de novembro de 2019

SOUZA, Flávio Sergio Resende Nunes *et al.* Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública*, v.54, n. 01, p. 59-78, 2020

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de Compras Governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Texto para Discussão, n. 1992. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2014

STAPLES, Warren J. **Public Value in public sector infrastructure procurement**. 2010, 335 f, Tese. School of Management College of Business RMIT University, Austrália. Disponível em <http://researchbank.rmit.edu.au/eserv/rmit:6398/Staples.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2020

STOKER, Gerry. Public Value Management: a new narrative for network governance? *The American Review of Public Administration*, v. 36, i. 1, p. 41-57, 2006

STOKER, Gerry. Public Value Management (PVM): a New Resolution of the democracy/efficiency Tradeoff. Institute for Political and Economic Governance, University of Manchester, UK, 2003. Disponível em <http://swconfdp.blogspot.com/2007/05/public-value-management-pvm-new.html>. Acesso em 30 de julho de 2020

TADEU, José Carlos; GUIMARÃES, Eloísa Helena Rodrigues. O Desafio dos Gestores na Superação dos Riscos Inerentes à Gestão da Terceirização: Estudo de Caso em uma Instituição Federal de Ensino. **Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 49-64, 2017

TEIXEIRA, Enise Barth. Análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, 2003

THAI, Khi V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v.01, n. 01 p. 9-50, 2001

THOMPSON, Fred; RIZOVA, Polly. Understanding and creating Public Value: Business is the engine, government the flywheel (and the regulator). **Public Management Review**, n. 174, i. 4, p. 565-586, 2013

THRULOGACHANTAR, P.; ZAILANI, Suhaiza. The influence of purchasing strategies on manufacturing performance. **Jornal of Manufacturing Technology Management**, v. 22, n. 5, p. 641-663, 2011

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. Brasília: TCU (SEPLAN), 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gestão de Riscos Avaliação da Maturidade**. Brasília: TCU (SEGECEX), 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **10 Passos para a boa Gestão de Riscos**. Brasília: TCU (SEMEC), 2018

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011

TUMUHAIRWE, Ronald; AHIMBISIBWE, Arthur. Procurement records compliance, effective risk management and records management performance: evidence from Ugandan public procuring and disposing entities. **Records Management Journal**, v. 26, n. 01, p. 83-101, 2016

ÚBEDA, Ricardo; ALSUA, Carlos; CARRASCO, Nelson. **Purchasing models and organizational performance: a study of key strategic tools**. Journal of Business Research, v. 68, i. 2 p.177-188, 2015

UYARRA, Elvira; RIBEIRO, Barbara; DALE-CLOUGH, Lisa. Exploring the normative turn in regional innovation policy: responsibility and the quest for public value. **European Planning Studies**, v. 27, n. 12, p. 2359-2375, 2019

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998

ZONATTO, Vinicius Costa da Silva; BEUREN, Ilse Maria. Evidenciação da Gestão de Riscos do COSO (2004) nos relatórios de Administração de Empresas com ADR's. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v.12, n. 3, p. 38-54, 2010

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019

WILLIAMS, Iestyn; SHEARER, Heather. Appraising public value: past, present and future. **Public Administration**, v 89, n. 4, p. 1367-1384, 2011

WOODS, Margaret. A Contingency Theory Perspective on the Risk Management Control System within Birmingham City Council. **Management Accounting Research**, v. 20, n. 1, p. 69-81, 2009

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

## APÊNDICES

### **Apêndice 1 – Roteiro para entrevista e questionário com o Gerente de Licitações, Compras e Contratos**

**Escopo:** a literatura diz que o GRC visa agregar valor para as organizações. Assim, a pesquisa pretende demonstrar de que forma isso pode ser operado dentro do ambiente das aquisições públicas, partindo-se do conceito de que gerar valor significa apresentar resultados otimizados e satisfatórios, segundo as expectativas das partes interessadas. Especificamente, busca-se obter junto ao Gerente de Licitações um panorama geral sobre o setor de compras, quais as principais dificuldades/riscos existentes e seu impacto sobre as aquisições, o que pode ser feito com relação a essas falhas e quais atributos um processo de compras deve possuir para ser caracterizado como satisfatório e aprimorado.

#### **ENTREVISTA**

##### **Perfil do entrevistado**

Tempo de trabalho na instituição:

Tempo de trabalho na função:

Escolaridade:

- 1 - Como os processos de compras são realizados no município de São Lourenço?
- 2 - Nos processos de aquisições há alguma especificidade com relação à modalidade de licitação? Se sim, qual (s)?
- 3 - Há algo que você gostaria que fosse diferente nos processos de compras que são realizados por este setor? Se sim, o que e por quê?
- 4 - Como você enxerga o setor de compras dentro da estrutura organizacional do município?
- 5 - O que você considera mais importante no processo de aquisição? Por que?
- 6 - Quais as dificuldades enfrentadas pelo setor e como elas impactam no trabalho executado? Exemplifique
- 7 - Como você e sua equipe atuam frente aos problemas que surgem durante o processo de compras?
- 8 - Existe algum tipo de estratégia de enfrentamento prévio de problemas que possam surgir nas contratações ou as soluções são buscadas a partir do surgimento dos problemas?
- 9 - Você vislumbra algo que poderia ser feito para auxiliar nas atividades do setor no sentido de prevenir falhas e aprimorar resultados? Especifique
- 10 - Para você uma aquisição satisfatória é aquela que?
- 11 - Quais fatores mais ameaçam a caracterização de uma aquisição satisfatória?
- 12 - Você saberia dizer quais são as maiores reclamações quanto às aquisições realizadas? A que você atribui essas insatisfações?

#### **QUESTIONÁRIO**

1 - Para você qual das alternativas é mais relevante:

- ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos
- ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere a metas, prazos e objetivos das compras
- ( ) Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre os processos de compras



( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, dos usuários e da organização como um todo.

Justifique sua escolha (opcional): \_\_\_\_\_

2- Observe a escala a seguir:

1 = extremamente importante

2 = muito importante

3 = importante

4 = pouco importante

5 = sem importância

A partir dessa escala julgue os itens conforme a importância para um bom resultado das aquisições:

	Extremamente importante	Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem importância
Preço da contratação					
Tempo de realização dos procedimentos					
Qualidade do produto final					
Pontualidade na entrega					
Execução legal do contrato					
Transparência dos atos					
Satisfatoriedade (entrega dos resultados conforme esperado)					
Conformidade legal					
Colaboração e integração entre setores					
Reflexos da contratação sobre as atividades do município					

3 – Com relação aos itens abaixo elenque os fatores que impedem sua formalização:

- Contratação a preço favorável: \_\_\_\_\_
- Agilidade nos procedimentos de compras: \_\_\_\_\_
- Produto final de boa qualidade: \_\_\_\_\_
- Pontualidade na entrega: \_\_\_\_\_
- Execução do contrato dentro da legalidade: \_\_\_\_\_
- Disponibilização de informações / transparência: \_\_\_\_\_
- Entrega dos produtos conforme solicitado/atendimento das expectativas dos solicitantes e dos usuários: \_\_\_\_\_
- Formalização do processo de aquisição conforme a legislação e os princípios: \_\_\_\_\_

## Apêndice 2 - Roteiro para entrevista e questionário com a equipe de compras

**Escopo:** a literatura diz que o GRC visa agregar valor para as organizações. Assim, a pesquisa pretende demonstrar de que forma isso pode ser operado dentro do ambiente das aquisições públicas, partindo-se do conceito de que gerar valor significa apresentar resultados otimizados e satisfatórios, segundo as expectativas das partes interessadas. Especificamente, busca-se obter junto à equipe de compras quais as principais dificuldades/riscos existentes e seu impacto sobre as funções exercidas, o que pode ser feito com relação a essas falhas e quais atributos um processo de compras deve possuir para ser caracterizado como satisfatório e aprimorado.

### ENTREVISTA

#### Perfil do entrevistado

Função:

Tempo de trabalho na instituição:

Tempo de trabalho na função:

Escolaridade:

- 1 – Descreva suas funções no setor de compras.
- 2 - Como você enxerga o setor de compras dentro da estrutura organizacional do município?
- 3 - O que você considera mais importante no processo de aquisição? Por que?
- 4 - Há algo que você gostaria que fosse diferente nos processos de compras ou nas funções desempenhadas por você neste setor? Se sim, o que e por quê?
- 5- Quais as dificuldades enfrentadas pelo setor e como elas impactam em sua função?
- 6- Como você lida com os problemas que surgem durante o processo de compras?
- 7 - Existe algum tipo de estratégia de enfrentamento prévio de problemas que possam surgir nas contratações ou as soluções são buscadas a partir do surgimento dos problemas?
- 8 - Você vislumbra algo que poderia ser feito para auxiliar nas atividades do setor no sentido de prevenir falhas e aprimorar resultados? Especifique
- 9 - Para você uma aquisição satisfatória é aquela que?
- 10 – Quais fatores mais ameaçam a caracterização de uma aquisição satisfatória?
- 11 – Você saberia dizer quais são as maiores reclamações quanto às aquisições realizadas? A que você atribui essas insatisfações?

### QUESTIONÁRIO

1 - Para você qual das alternativas é mais relevante:

- ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos
- ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere a metas, prazos e objetivos das compras
- ( ) Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre os processos de compras
- ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, dos usuários e da organização como um todo.

Justifique sua escolha (opcional): \_\_\_\_\_

2 – Observe a escala a seguir:

1 = extremamente importante

2 = muito importante

- 3 = importante  
 4 = pouco importante  
 5 = sem importância

A partir dessa escala julgue os itens conforme a importância para um bom resultado das aquisições:

	Extremamente importante	Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem importância
Preço da contratação					
Tempo de realização dos procedimentos					
Qualidade do produto final					
Pontualidade na entrega					
Execução legal do contrato					
Transparência dos atos					
Satisfatoriedade (entrega dos resultados conforme esperado)					
Conformidade legal					
Colaboração e integração entre setores					
Reflexos da contratação sobre as atividades do município					

3 – Com relação aos itens abaixo elenque os fatores que impedem sua formalização:

- Contratação a preço favorável: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Agilidade nos procedimentos de compras: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Produto final de boa qualidade: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Pontualidade na entrega: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Execução do contrato dentro da legalidade: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Disponibilização de informações / transparência: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Entrega dos produtos conforme solicitado/atendimento das expectativas dos solicitantes e dos usuários: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Formalização do processo de aquisição conforme a legislação e os princípios: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **Apêndice 3 - Roteiro para entrevista e questionário com os responsáveis pelas compras nas Secretarias Municipais**

**Escopo:** a literatura diz que o GRC visa agregar valor para as organizações. Assim, a pesquisa pretende demonstrar de que forma isso pode ser operado dentro do ambiente das aquisições públicas, partindo-se do conceito de que gerar valor significa apresentar resultados otimizados e satisfatórios, segundo as expectativas das partes interessadas. Especificamente, busca-se obter junto aos responsáveis pelas compras nas secretarias municipais um panorama que demonstre como o processo de requisição de compras e gestão de contratos é realizado dentro da secretaria, bem como aferir a medida de satisfação e as expectativas que os usuários internos e solicitantes possuem com relação às aquisições.

#### **ENTREVISTA**

##### **Perfil do entrevistado**

Função:

Tempo de trabalho na instituição:

Tempo de trabalho na função:

Escolaridade:

- 1 – Quais os procedimentos adotados para a solicitação das aquisições em sua secretaria?
- 2 – Como é verificada a necessidade de contratar? Há consulta ao estoque? Essa consulta é realizada com periodicidade?
- 3 – É comum ocorrer falta de insumos/produtos para o serviço que sua secretaria executa? Se sim, a que você atribui isso?
- 4 – Como é feita a estimativa de preços? Há alguma dificuldade com relação a isso?
- 5 – Com relação à descrição do objeto solicitado como ela é realizada? Há alguma dificuldade específica? Se sim, quais os procedimentos adotados para saná-la?
- 6 – Há algum modelo específico para solicitação de compras? Esse modelo atende suas necessidades? Há algo a melhorar?
- 7 – Como é feita a gestão dos contratos de sua secretaria?
- 8 – É comum o gestor ou fiscal de contratos notificar o setor de licitações sobre inconformidades encontradas?
- 9 – Você considera razoável o tempo que se passa entre a solicitação e o recebimento do produto solicitado?
- 10 – Na sua opinião uma aquisição satisfatória é aquela que?
- 11 – Você recebe reclamações sobre os produtos adquiridos? Se sim, quais são as principais reclamações?
- 12 – Você já ficou insatisfeito com alguma aquisição? Em que sentido isso ocorreu? Justifique
- 13 – Essa insatisfação gerou reflexos no trabalho de sua secretaria? Como?

#### **QUESTIONÁRIO**

- 1 – Observe a escala a seguir:
  - 1 = extremamente importante
  - 2 = muito importante
  - 3 = importante
  - 4 = pouco importante
  - 5 = sem importância

A partir dessa escala julgue os itens conforme a importância para um bom resultado das aquisições:

	Extremamente importante	Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem importância
Preço da contratação					
Tempo de realização dos procedimentos					
Qualidade do produto final					
Pontualidade na entrega					
Execução legal do contrato					
Transparência dos atos					
Satisfatoriedade (entrega dos resultados conforme esperado)					
Conformidade legal					
Colaboração e integração entre setores					
Reflexos da contratação sobre as atividades do município					

2 - Para você qual das alternativas é mais relevante:

- ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere ao uso de recursos públicos  
 ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere a metas, prazos e objetivos das compras  
 ( ) Melhoramento de resultados no que se refere à disponibilização de informações sobre os processos de compras  
 ( ) Obtenção de melhores resultados no que se refere à satisfação dos requisitantes, dos usuários e da organização como um todo

Justifique sua escolha (opcional): \_\_\_\_\_

## Apêndice 4 - Etapas do Gerenciamento de Riscos Corporativos orientado ao fomento de valores públicos

