



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FEAC)
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)

VALMARX NEGROMONTE CORREIA

**GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS DA
SUPERINTENDÊNCIA DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E
ARTÍSTICO NACIONAL EM ALAGOAS**

MACEIÓ-AL
2024

VALMARX NEGROMONTE CORREIA

**GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS DA
SUPERINTENDÊNCIA DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E
ARTÍSTICO NACIONAL EM ALAGOAS**

Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr Andrew Beheregarai Finger

**MACEIÓ-AL
2024**

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C824g Correia, Valmarx Negromonte.
Gestão de riscos e governança das licitações e contratos da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Alagoas / Valmarx Negromonte Correia. – 2024.
107 f. : il.

Orientador: Andrew Beheregarai Finger.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 83-86.
Apêndices: f. 87-107.

1. Governança pública. 2. Administração de riscos. 3. Licitações. 4. Contratos. I. Título.

CDU: 35:330.131.7(813.5)



Serviço Público Federal
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL –
PROFIAP

ATA DA 98ª SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO PARA O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL/PROFIAP DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS, REALIZADA EM 30/09/2024.

Aos 30 (trinta) dias do mês de setembro de 2024, às quatorze horas, no Ambiente Virtual Google Meet: meet.google.com/cck-axsy-acj, foi instalada a 98ª Sessão de Defesa de Dissertação para o Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas, a que se submeteu o mestrando **VALMARX NEGROMONTE CORREIA**, apresentando o trabalho: "**GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS DA SUPERINTENDÊNCIA DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL EM ALAGOAS**", como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, conforme o disposto no regulamento deste Programa, e tendo como Banca Examinadora os seguintes professores, já referendados pelo Colegiado: Prof. Dr. ANDREW BEHEREGARAI FINGER (PROFIAP/UFAL) – Orientador e Presidente da Banca, Profª Dra. LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA (PROFIAP/UFAL), Prof. Dr. ALISSON EDUARDO MAEHLER (UFPEL) e Profª Dra. DANIELLE NUNES POZZO. Analisando o trabalho, a Banca atribuiu a seguinte menção:

(X) APROVADO () REPROVADO

OBSERVAÇÕES: A banca considerou o trabalho como aprovado, fazendo as seguintes Considerações: adequar itens do referencial, adequando a proposta; melhor direcionar objetivos; melhor especificar e detalhar a metodologia

Maceió, 30 de setembro de 2024.

Prof. Dr. ANDREW BEHEREGARAI FINGER (PROFIAP/UFAL)

Profª Dra. LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA (PROFIAP/UFAL)

Prof. Dr. ALISSON EDUARDO MAEHLER (UFPEL)

Profª Dra. DANIELLE NUNES POZZO

Primeiramente a Deus, que me deu forças nos
momentos difíceis.

Aos meus pais, Maria de Fátima e Valdomiro
(*in memoriam*), e aos meus filhos, Ivan e Jade;
que amo muito. E que sempre me motivaram a
ir além.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Andrew Finger,
por ter me direcionado a tornar possível a
concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do curso de mestrado, e membros da banca, por trazerem ensinamentos importantes e orientações relevantes, para a construção dos conhecimentos aqui apresentados.

Aos colegas do mestrado, da turma de 2022, que trouxeram experiências ricas; foram muito unidos durante o curso, além de proporcionarem contribuições diversas. Especialmente a mais dedicada à turma, Danielle – representante –.

Aos colegas da Superintendência do IPHAN em Alagoas, participantes das entrevistas, que contribuíram de forma relevante para este trabalho; e ao Superintendente, João Sena, por ter autorizado esta pesquisa na unidade.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Princípios e mecanismos do Decreto 9.203/2017	28
Figura 2	Relação entre governança e gestão	29
Figura 3	Processo de gestão de riscos	38
Figura 4	Ilustração do objetivo geral	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual médio da cronologia por fase	52
Gráfico 2	Evolução do IFR de 2019 a 2023	54
Gráfico 3	Representação percentual do quinquênio de 2019 a 2023	54
Gráfico 4	Vigências de contrato com aditivos por modalidade de licitação	58
Gráfico 5	Vigências por modalidade licitatória e total	59
Gráfico 6	Valor contratado inicialmente e valor dos aditivos	60
Gráfico 7	Evolução das análises de riscos de 2019 a 2024 por fase	62
Gráfico 8	Evolução das análises de riscos produzidas entre 2019 e 2024	63
Gráfico 9	Percentual de quantitativo de matrizes de riscos com relação ao total de processos	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Princípios da gestão de riscos da ISO 31000	37
Quadro 2	Quadro de ferramentas de gestão de riscos	39
Quadro 3	Licitações ocorridas no último quinquênio na Unidade Gestora 343035.....	44
Quadro 4	Elementos a serem considerados na pesquisa documental	45
Quadro 5	Dados cronológicos das entrevistas	46
Quadro 6	Cronologia dos Processos Administrativos	49
Quadro 7	Lista de licitações de 2019 a 2023 na UG 343035 com enfoque cronológico nas fases	50
Quadro 8	Cálculos estatísticos descritivos do Quadro 6	51
Quadro 9	Cálculo do IFR por ano	53
Quadro 10	Detalhamento do planejamento das licitações ocorridas entre 2019 e 2023 ...	55
Quadro 11	Identificação dos processos e respectivos quantitativos de mapas de riscos ...	61
Quadro 12	Análises de riscos por ano	62
Quadro 13	Divisão das entrevistas em blocos de análise	64
Quadro 14	Capacitações ocorridas entre 2021 e 2023 relacionadas ao tema	68
Quadro 15	Classificação da causa dos aditivos	78
Quadro 16	Resumo conclusivo das necessidades	78

RESUMO

A gestão de riscos está ainda em sua fase inicial no setor público brasileiro, e sabe-se que sua implementação traz benefícios diversos à sociedade. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é uma instituição que preserva a identidade cultural brasileira através de diversas ações ligadas ao patrimônio material e imaterial. Com a identificação de problemas ligados à área de compras e contratos, especificamente licitações e contratos por meio da técnica de *brainstorming*, decidiu-se realizar este trabalho, buscando fazer uma pesquisa descritiva dos Processos Administrativos atuados na Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Estado de Alagoas referentes a licitações e contratos oriundos dessas licitações com base na ISO 31000. A pesquisa volta-se, ainda, para trabalhos acadêmicos brasileiros direcionados à área de gestão de riscos e governança, seja ligado à área meio ou à área fim. Além disso, coletou-se por intermédio de entrevistas a visão de sujeitos que vivenciaram situações que sejam relevantes nesse contexto, sob uma ótica de análise de riscos atrelada à governança. Dessa forma, tentar construir um caminho de direcionamento organizacional para os objetivos levantados, inclusive subsidiando a construção de normativa cumprindo as exigências legais, resultando em mais eficiência para a instituição e para a sociedade. Os resultados alcançados demonstram que é necessária uma melhor atenção à gestão de riscos, utilizando-se das ferramentas já disponíveis nos sistemas governamentais, e das melhores práticas, aperfeiçoando-se o planejamento das contratações públicas com por meio dos recursos existentes. E a construção de uma governança de riscos dentro da instituição é necessária.

Palavras-chave: Governança. Gestão de riscos. Licitações. Contratos.

ABSTRACT

Risk management is still in its early stages in the Brazilian public sector. It is known that its implementation brings several benefits to society. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional is an institution that preserves the 11omission cultural identity through various actions related to tangible and intangible heritage. With the identification of problems related to the area of procurement and contracts, specifically bids and contracts through the brainstorming technique, it was decided to carry out this work seeks to make a descriptive research regarding the Administrative Processes assessed at the Superintendence of Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional in Alagoas State referring to bids and contracts arising from these bids based on ISO 31000 and academic works focused on the area of risk management and governance, whether linked to the middle or the end area. In addition, to collect through interviews the vision of the people who experienced situations that are relevant in this context. All of this from a risk analysis perspective linked to governance. In this way, try to build a path of organizational direction for the objectives raised, including subsidizing the construction of regulations complying with legal requirements, in order to bring more efficiency to the institution and to society. The results demonstrate that better attention to risk management is necessary, using the tools already available in government systems, and best practices, improving the planning of public contracts throught disponsible resources. And the construction of risk governance inside the institution is necessary.

Keywords: Governance. Risk management. Bids. Contracts.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
AHP	<i>Analytic Hierarchy Process</i>
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CC	Concorrência
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CT	Contrato
CV	Convite
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations</i>
COLIC	Coordenação de Licitações e Contratos
EC	Emenda Constitucional
FMEA	<i>Failure Mode and Effect Analysis</i>
IFAC	<i>International Federation of Accounts</i>
IFR	Índice de Fracasso
IN	Instrução Normativa
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPHAN-AL	Superintendência do IPHAN em Alagoas
LC	Lei Complementar
LLC	Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/1993)
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021)
PDCA	<i>Plan, Do, Act, Control</i>
PF	Procuradoria Federal
PG	Pregão
PGD	Programa de Gestão de Desempenho

RPN	Índice de Prioridade de Risco
SEGES/ME	Secretaria Especial de Desburocratização e Gestão do Ministério da Economia
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCT	Teoria do Custo de Transações
TCU	Tribunal de Contas da União
TP	Tomada de Preços

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema de pesquisa	15
1.2 Objetivos	17
1.2.1 Geral	17
1.2.2 Específicos.....	17
1.3 Justificativa	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 Licitações e gestão de contratos no setor público	20
2.2 Governança pública	23
2.3 Gestão de riscos no setor público	29
2.4 Compliance no setor público	35
2.5 Métodos e ferramentas de gestão de riscos	37
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	42
3.1 Caracterização da pesquisa	42
3.2 Delimitação da pesquisa	43
3.3 Técnicas e instrumentos de coletas de dados	44
3.4 Técnicas de análise dos dados	47
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	49
4.1 Análise cronológica dos processos	49
4.2 Análise do planejamento	55
4.3 Análise das matrizes de riscos	60
4.4 Análise dos dados das entrevistas	64
4.4.1. Análise do bloco 1	65
4.4.2. Análise dos blocos 1 e 2	66
4.4.3. Análise do bloco 3	70
4.4.4. Análise do bloco 4	72
4.4.5. Análise do bloco 5	73
4.4.6. Análise do bloco 6	74
4.5 Análise geral dos dados	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICES	87

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, vive-se uma realidade em que a tecnologia e a inovação permeiam os processos de gestão dos serviços no setor privado e avançam na direção da esfera pública. Acredita-se que os serviços prestados à sociedade deverão seguir novos modelos que almejem resultados mais eficientes. Nesse sentido, esta pesquisa realizou uma análise da governança na gestão de contratos e de riscos. Cabe conceituar que governança pública será tratada neste trabalho como a interação entre os atores sociais que se comunicam para o estabelecimento de padrões sociais necessários com vistas à resolução de problemas complexos do Estado.

Segundo Nunes *et al.* (2020), a gestão de serviços públicos vem alcançando avanços similares àqueles alcançados recentemente no setor privado. Acredita-se que isso se deve às relações mais complexas entre os atores governamentais e privados, e ao atual patamar de desenvolvimento tecnológico que se vem atingindo. Dessa forma, a gestão de riscos no setor público surge como uma ferramenta que auxilia no alcance dos objetivos institucionais, com razoável nível de certeza, vindo dessa maneira a influenciar positivamente na eficácia, na eficiência e na efetividade dos processos, resultando em benefícios para toda a sociedade.

Analisando-se o contexto histórico, até o Século XIX, destacou-se uma concepção liberal de governança pública e, na sequência, teve destaque o modelo burocrático, que superava as práticas patrimonialistas que, apesar de ser um modelo racional, era bastante rígido, extremamente atrelado a regulamentos. Conseqüentemente, o modelo gerencial buscava um melhor desempenho em relação ao modelo burocrático (Vieira; Barreto, 2019).

Cavalcante (2020, p. 35) descreve que, após a redemocratização no Brasil, o modelo nacional-desenvolvimentista enfrentou um declínio, dando espaço a novas reformas na administração pública. Uma das primeiras ações foi a criação da Secretaria do Tesouro Nacional pelo Governo Sarney, um marco importante na gestão financeira, que consolidou o controle sobre o orçamento e pôs fim à conta movimento e ao orçamento monetário. Essas medidas buscaram aumentar a responsabilidade dos agentes públicos e melhorar o controle financeiro.

Segundo Cavalcante (2017, p. 220) a Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças significativas, como o fortalecimento do controle externo e uma nova configuração para o Ministério Público, estabelecendo os princípios da legalidade e publicidade no serviço público. Contudo, os Tribunais de Contas mantiveram autonomia limitada, dado que o poder executivo ainda é responsável pela escolha de seus conselheiros, comprometendo parcialmente sua independência.

Além disso, a descentralização foi uma característica importante desse período, promovendo a transferência de responsabilidades políticas, financeiras e administrativas para estados e municípios. No que diz respeito à qualificação do serviço público, a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 1986 se destacou como um passo crucial para a profissionalização dos servidores públicos (Cavalcante, 2020).

Por fim, a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1993 e as reformas implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 foram orientadas pelo modelo gerencialista, que visava aumentar a eficiência e a responsabilização no setor público (Cavalcante, 2017, p. 233). Essas reformas focaram na redução do tamanho da máquina pública e na melhoria da prestação de serviços (Cavalcante, 2020).

Apesar das mudanças descritas no parágrafo anterior, o IPHAN é uma instituição que permanece ativa atualmente, criada através da Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937. A instituição foi idealizada pelo escritor, musicólogo e folclorista Mário de Andrade em 1936, a convite do então Ministro da Educação, Gustavo Capanema. A Instituição preserva o patrimônio cultural brasileiro (Brasil, 2021) e, por ser uma instituição antiga, já passou por diversos contextos históricos no Brasil, inclusive pelas reformas administrativas citadas.

Principais funções do IPHAN:

1. Tombamento: O IPHAN é responsável pelo processo de tombamento, que visa reconhecer e proteger oficialmente bens culturais de importância para a memória nacional. Isso pode incluir edificações, monumentos, sítios arqueológicos, conjuntos urbanos, paisagísticos, entre outros.
2. Registro de bens imateriais: Além do patrimônio material, o IPHAN também se dedica à salvaguarda do patrimônio imaterial, que inclui práticas, celebrações, saberes e formas de expressão cultural de comunidades.
3. Fiscalização: O órgão atua na fiscalização de obras e intervenções em áreas protegidas, garantindo que qualquer ação não comprometa a integridade dos bens tombados.
4. Promoção e difusão cultural: O IPHAN também promove ações educativas e de divulgação do patrimônio cultural, buscando sensibilizar a sociedade para a importância de preservar a cultura e a história do país.

O IPHAN trabalha em parceria com governos estaduais e municipais, além de instituições privadas e a sociedade civil, para garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Desdobrando-se essa preservação, pode-se definir como exemplos: a fiscalização, o controle de saída de obras de arte do país, a restauração de bens imóveis, além de bens materiais

como o patrimônio arqueológico, bens móveis; e o patrimônio imaterial, como os modos de fazer e as manifestações culturais em geral.

Dentro da perspectiva do IPHAN, verifica-se que por muitas vezes ocorrem situações indesejáveis – que foram descritas na problemática – que tendem justamente a afetar os objetivos da instituição. Essas situações envolvem o planejamento e a execução das políticas públicas culturais, especificamente do IPHAN, visto que seus objetivos dependem da aplicação adequada dos recursos públicos da melhor maneira possível, uma vez que a sociedade será o destino desses serviços oferecidos.

Dessa forma, a gestão de riscos tende a minimizar essas situações indesejáveis, quando envolve elementos como a previsibilidade e a forma de conduzir os procedimentos. Logo, a governança buscará a melhor forma de implementação das políticas públicas culturais, no contexto do IPHAN.

1.1 Problema de pesquisa

Por intermédio da observação e participação ativa na gestão e nos processos de compras e contratações públicas, no âmbito do IPHAN-AL, foi possível, ao longo do tempo de atuação na referida instituição, perceber algumas problemáticas que envolvem os processos de compras e contratações públicas, percepções estas que conduziram à escolha da temática de pesquisa aqui colocada.

Cabe reforçar que, para além da percepção individual na lida com os processos, buscou-se ouvir os servidores e diretores da instituição, através da aplicação da técnica de *brainstorming*, em que foram separados em dois grupos para a escuta ativa:

1. o setor administrativo – área meio;
2. o setor técnico – área fim¹.

Foi solicitado aos agentes públicos do IPHAN-AL que trouxessem quaisquer problemas ou situações que lhe viessem à mente, que fossem relacionadas às licitações e contratos da unidade, desde a fase planejamento até o fim dos contratos. Não houve a delimitação de tempo, falou-se à vontade.

Uma das primeiras questões observadas diz respeito à incompatibilidade que se apresenta entre a realidade e as exigências normativas. Sobre este aspecto, e quando se trata de

¹ À guisa de explicação, a atividade fim do IPHAN é a promoção da salvaguarda e recuperação dos bens culturais, materiais e imateriais e, para isso, possui o setor técnico, formado por historiadores, arquitetos e arqueólogos que planejam as ações e elaboram os projetos a serem contratados e executados. A exequibilidade deste planejamento se dá através da área meio, formada por técnicos da área administrativa.

compras e contratações relativas à área meio, segundo Miranda (2019), alguns regulamentos utilizados são: a IN nº 05/2017/SEGES/ME; e a metodologia COSO, como sendo a mais utilizada no Brasil.

Além dos regulamentos citados, destacam-se ainda: a IN SEGES/ME nº 65/21, que trata de procedimentos administrativos para as pesquisas de preços; a Lei LLC (antiga Lei de licitações e contratos); a Lei 15.520/02 e os artigos 1º a 47-A da Lei 12.462/12, cujas vigências foram estendidas até o fim de 2023 por meio da Medida Provisória 1.167/23, e que foi revogada em 28 de julho de 2023 através do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 51 de 3 de agosto de 2023. Porém, a Lei Complementar nº 198/2023 manteve a vigência das Leis LLC e 10.520/02 e os artigos 1º a 47-A da Lei 12.462/12 até 30 de dezembro de 2023. Neste momento, a utilização da NLLC já é obrigatória.

É possível perceber a incompatibilidade entre a realidade e as exigências normativas, a exemplo de situações levantadas no *brainstorming*, como quando se depara com a necessidade de estabelecimento da contratação dos mestres artesãos, que são pessoas carentes, na maioria das vezes com baixo nível educacional; portanto, têm dificuldades de entender as exigências legais e se enquadrarem nessas exigências, para que possam participar de processos que envolvem recursos públicos.

Por conseguinte, está a problemática do distanciamento existente entre os objetivos dimensionados quando da elaboração dos processos de compras e contratações e a viabilidade da execução dos projetos. Muitas vezes, devido ao excesso de atribuições e do baixo quantitativo de servidores, existem diversas demandas que se mal planejadas resultam em situações indesejáveis para a administração pública, tais como: licitações cujas fases interna e externa são executadas próximas ao fim do prazo, com planilhas mal dimensionadas, que resultam em aditivos, que poderiam ter sido evitados, ou em licitações desertas ou fracassadas; que, por fim, também atrapalham a execução e fiscalização dos contratos, resultando em problemas tanto para as empresas quanto para a instituição.

Os contratos em muitos casos não são acompanhados com o rigor necessário, então as empresas tendem a se tornarem mais relapsas com suas obrigações. Levanta-se como exemplo as empresas de terceirização com fornecimento de mão-de-obra continuada, houve casos em que os fiscais recomendaram várias vezes penalidades, mas dada política da “boa vizinhança”, a Gestão preferiu não aplicar essas penalidades, o que resultou em vícios que culminaram no colapso dos contratos. Outrossim, tem-se casos de reconhecimentos de dívidas extracontratuais, inclusive sendo judicializado, e situações em que o próprio fiscal não se manifestava, que resultava em situações parecidas.

Há ainda a insegurança quanto à aplicabilidade da NLLC. Inclusive, foi realizado em outubro de 2023 um encontro das Superintendências da região Nordeste sobre licitações e contratos, que ocorreu em Maceió – AL, a fim de trazer alinhamentos e padronizações, tendo em vista o fim do vigor das leis anteriores em 30 de dezembro de 2023. Este mesmo encontro será realizado nas outras regiões neste ano de 2024.

Apresentada a primeira etapa do método adotada na pesquisa em tela, o surgimento do problema, a partir de uma perspectiva do pesquisador acerca do que será relevante ou não quanto aos dados coletados, destaca-se o seguinte questionamento: A gestão de riscos aliada a uma boa governança realmente conduz a uma minimização de consequências danosas à instituição e à sociedade? Dado o exposto, apresenta-se, a seguir, os objetivos deste estudo.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar a gestão de riscos no gerenciamento de contratos e aquisições da Superintendência do IPHAN em Alagoas.

1.2.2 Específicos

- Propor a utilização de mecanismos de análise de riscos alinhados à governança, para tornar a gestão de riscos mais assertiva;
- Avaliar se as análises de riscos são efetivamente utilizadas em todas as etapas da contratação;
- Demonstrar que a construção de um regulamento de gestão de riscos com base no que dispõe o Art. 17 da IN conjunta MP/CGU/1/2016 para o IPHAN como um todo e, visando a governança da instituição, será positiva;
- Sugerir um produto tecnológico de gestão de riscos e governança, para intervenção no IPHAN e unidades descentralizadas.

1.3 Justificativa

A pesquisa bibliométrica de Nunes *et al.* (2020) dá uma visão sobre caminhos mais adequados a serem seguidos com base no que já foi estudado, e as tendências atuais na gestão de riscos. A temática de maior destaque (34,9%) nas pesquisas diz respeito à gestão ambiental,

seguida da tecnologia da informação (11,6%) e da gestão de projetos (9,3%). O modelo mais utilizado dentre os especificados é o COSO, com 4 publicações.

Quando no momento da realização do *brainstorming* com os servidores e diretores das áreas meio e fim do IPHAN-AL no tocante a compras e contratos, foram detectados problemas que estão ligados à gestão de riscos. A ideia central colocada girou em torno do questionamento sobre os problemas ligados às licitações e aos contratos. Nessa esteira, a importância da pesquisa do tema se dá pelo fato de que o Princípio da Eficiência - incluído na CF de 1988 pela EC nº 19/98, e previsto ainda no Art. 2º da Lei 9.784/99 – é um dever da Administração Pública que se impõe a todo agente público, que deverá realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É importante frisar que esse princípio, quando em conflito com o Princípio da Legalidade, não será absoluto, mas poderá influenciar na modificação deste último para atender melhor aos interesses da sociedade (Di Pietro, 2007).

Outros princípios são trazidos pela NLLC em seu Art. 5º, como: legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Tendo em vista que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 5/2017 traz em seu corpo, no art. 19, que a contratação é dividida em três etapas, e que tal normativa é vinculante, pressupõe-se que um bom planejamento resultará em uma melhor seleção e melhor gestão, tendo em vista que são etapas interligada – o planejamento se tornou inclusive um princípio, de acordo com o Art. 5º da NLLC.

Faz-se importante ressaltar que duas modalidades licitatórias foram excluídas do rol na mudança da LLC para a NLLC, que são o convite e a tomada de preços; e uma nova modalidade foi acrescentada, a saber: o diálogo competitivo. Percebe-se que a natureza das licitações tradicionais no IPHAN, que costumam tratar de serviços como obras de restauração de prédios e ruínas históricas, possui riscos específicos no tocante às obras públicas, cabendo destacar que esses riscos podem trazer prejuízos financeiros à Administração.

Quanto às implicações da implementação de uma gestão de riscos e governança eficaz, pode-se dissertar que traz benefícios significativos para a Administração Pública. Dentre eles, estão o aumento da eficiência operacional, a redução de desperdícios e atrasos, e a melhoria da transparência, o que contribui para a prevenção de erros, fraudes e irregularidades. Ademais, uma boa governança facilita o controle social, ao tornar as informações mais acessíveis aos

cidadãos e aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) (Stern; Lopes, 2019).

A ausência ou ineficiência dessas práticas pode gerar riscos reputacionais, uma vez que irregularidades ou a má gestão dos recursos públicos afetam a confiança da população e de outros stakeholders. Além disso, pode haver consequências legais, com o aumento da litigiosidade decorrente de disputas contratuais ou denúncias de irregularidades, resultando em sanções administrativas e até criminais para os envolvidos (Pinto, 2020).

Portanto, a adoção de uma estratégia sólida de gestão de riscos e governança nas licitações e contratos protege a Administração Pública contra possíveis problemas e otimiza a alocação de recursos, assegurando que os objetivos institucionais sejam alcançados de maneira eficiente e em conformidade com a lei (Brasil, 2017).

No capítulo 2, que trata do referencial teórico, há um desenvolvimento sobre a teoria que faz referência a gestão de contratos no setor público, governança pública, gestão de riscos no setor público e métodos e ferramentas de gestão de riscos. Toda temática tem maior enfoque no setor público, inclusive quanto à legislação.

A seguir, no capítulo 3, trata-se da metodologia, que se subdividirá em uma abordagem quali-quantitativa, com a caracterização da pesquisa, delimitação da pesquisa e técnicas e instrumentos de coleta e análise de dados.

Debruça-se sobre a análise de dados no capítulo 4, primeiramente através da pesquisa documental, e com uma análise quantitativa se utilizando da estatística descritiva para encontrar indícios relevantes. Colaboradores foram entrevistados a fim de um aprofundamento para uma análise qualitativa com base na TCT na pesquisa qualitativa. E por fim, uma análise conjunta.

No capítulo 5 são realizadas as considerações finais, que traz conclusões baseadas nas análises realizadas e seus resultados, para direcionar a possíveis soluções para a problemática apresentada. Além de apresentar as recomendações e limitações quanto a este trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Licitações e gestão de contratos no setor público

No setor público, tudo que é executado deve seguir o que está regulamentado, então o agente público deve se basear em diversas premissas, dependendo do que pretende. Ou seja, o princípio de legalidade (Di Pietro, 2007). Sendo assim, diante de qualquer atividade se tem um tripé que está interrelacionado: governança, gestão de riscos e *compliance*.

Segundo o Art. 60 da Lei 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. Assim, independente da compra realizada, deverá haver o empenho antes da aquisição/execução. Segundo trecho do parágrafo único do Art. 2º da Lei LLC:

[...] considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Brasil, 1993).

Portanto, independente do rito a ser utilizado, deve-se formalizar o contrato entre o particular e a Administração Pública, com base em regras pré-estabelecidas e embasadas na legislação, e ainda adaptadas ao objeto que será adquirido². Sabe-se que os elementos Termo de Referência ou Projeto Básico, edital, proposta vencedora e Contrato são os elementos formadores do contrato entre a Administração e o particular.

Paludo (2013) traz dois tipos de contrato: 1 – Contrato administrativo, que são os contratos típicos, em que há a supremacia das normas de direito público (verticalidade); 2 – Contrato da Administração, ou seja, contratos atípicos, nos quais predomina as normas de direito privado (horizontalidade).

Apesar do contrato ter cláusulas próprias, normalmente a Advocacia Geral da União disponibiliza modelos dos instrumentos de forma padronizada. De todo modo, a legislação vincula cláusulas obrigatórias que versem sobre (Art. 55, LLC):

- Objeto;
- regime de execução ou forma de fornecimento;
- preço e condições de pagamento;
- reajustamento e atualização monetária e prazos de pagamento;
- prazos de execução e entrega, crédito por onde ocorrerá a despesa;

² O Art. 62 da Lei LLC vincula o instrumento de contrato às modalidades de tomada de preços e concorrência, sendo substituível em outras situações por instrumentos como: a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, a autorização de compra e a ordem de execução do serviço.

- garantias quando exigidas, direitos e responsabilidades das partes com penalidades cabíveis e valores de multas, casos de rescisão;
- reconhecimentos dos direitos da administração em caso de rescisão administrativa do Art. 77;
- condições para importação e taxa de câmbio e data, vinculação ao edital da licitação ou ao instrumento que a dispensou ou inexigiu;
- legislação aplicável à execução e os casos omissos;
- obrigação do contratado manter as condições de quando foi contratado referente às obrigações assumidas;
- cláusula que declare o foro competente é o da sede da Administração para dirimir as questões contratuais (exceto em aquisições financiadas por organismo financeiro internacional e agência estrangeira de cooperação).

No corpo da LLC é elencado, implicitamente, que a Administração deve organizar e implantar um eficiente sistema de gestão de contratos³. Isto compreende: o gerenciamento, o acompanhamento, a fiscalização da execução e o recebimento do objeto contratado. É importante ressaltar que essas fases são interdependentes entre si, e todas devem ser cautelosamente observadas.

Paludo (2013) aponta algumas providências mínimas a serem adotadas para um bom gerenciamento, como:

- Estruturação e implantação de um serviço específico para a gestão e gerenciamento de contratos;
- Elaboração de manual com orientações para entidades que frequentemente realizam contratações;
- Constituição de Comissão Permanente de Licitações para realizar as contratações;
- Formação de especialistas na área de contratos para fins de atendimento às normas legais e eficiência;
- Promover treinamentos e reciclagens para a equipe existente e para os novos que venham a integrar a mesma;
- Designar fiscais para os contratos, ou contratar fiscais quando forem exigidos conhecimentos especializados;
- Designar comissão específica para recebimento de objetos com valor superior a R\$ 80.000,00;
- Verificar os pagamentos (gestão financeira e orçamentária), vigências (Paludo, 2013, p. 363).

A própria LLC (III e IV, Art. 58) incube à Administração o poder de fiscalizar os contratos e aplicar sanções pelo descumprimento de cláusulas contratuais. Existem três figuras envolvidas nos contratos públicos ao lado da Administração: o gestor e o fiscal do contrato,

³ Desde 2021, o Governo Federal implantou o sistema Compras Contratos, que traz diversas ferramentas de gestão contratual, que incluem: gestão financeira e orçamentária, publicação, vigência, apostilamentos, aditivos, consultas, relatórios.

podendo ser o fiscal a figura auxiliar do primeiro, o gestor terá a responsabilidade de administrar o contrato e o fiscal de acompanhar a execução do seu objeto.

A indicação dessas figuras ocorre através de Portaria, normalmente publicada nos boletins internos das instituições públicas. Do lado das empresas contratadas existe o preposto, que é a figura responsável por representar a empresa e intermediar as negociações para a fiel execução do contrato. Quanto ao recebimento, há dois tipos:

- Provisório – atesta-se que houve a entrega, mas o objeto passará por testes, verificação das especificações, ou haverá os descontos necessários na nota fiscal pela parcela que não foi entregue na sua integralidade, de acordo com o objeto especificado no contrato. Geralmente será o fiscal o responsável por esta etapa;
- Definitivo – De acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 5/2017, o gestor do contrato será responsável por esta etapa (§2º, Art. 40). Neste caso, existe a incorporação do bem ao patrimônio, ou os serviços são efetivamente considerados prestados dentro do que reza o contrato.

Independente das situações anteriores – no tocante ao recebimento –, os contratados possuem responsabilidade civil pelo objeto contratado. Ou seja, todos os envolvidos são responsáveis pelos resultados que devem ser alcançados para a sociedade.

Desde seu início, as normas que tratam de contratações públicas nortearam seus pilares em: publicidade, isonomia e busca da melhor proposta. Com o advento da tecnologia, e com o passar do tempo, a tendência é que se objetivasse a melhoria nesses aspectos e a agilização do procedimento de contratação. Sob a perspectiva da NLLC, há críticas quanto ao fato de se terem copiados muitos mecanismos da lei anterior (LLC), de forma que exista uma certa dificuldade de haver um rompimento, trazendo, de fato, a inovação que uma nova lei se propõe a realizar. Portanto, do ponto de vista hermenêutico, a doutrina aponta que não exista o rompimento de paradigmas oriundos do Século XX (Arêdes, 2023).

Arêdes (2023) descreve que houve a normatização para Estados e Municípios de normas que foram forjadas no TCU e em regras federais. Tendo esses entes inclusive dificuldades de implementarem a execução da NLLC em suas estruturas – isso é perceptível pelo adiamento da vigência da LLC –. Aponta-se, por exemplo, exigência do TCU quanto à pesquisa de preços, que estipula três orçamentos como sendo o mínimo necessário para uma pesquisa de mercado, que posteriormente se transforma na “cesta de preços”, devendo-se seguir regras que irão depender de cada situação, mas seguindo uma metodologia – pode-se citar a IN SEGES/ME/65/2021 –, e a regularidade fiscal exigida. Sendo que uma base de preços como o PNCP e SINAPI possa ser uma melhor forma de se estabelecer preços, já que o próprio TCU

estipula que se deve evitar pesquisas com fornecedores isoladamente. Nessa seara, cabe frisar que todo arcabouço de regras é mais facilmente cumprido pela esfera federal, devido ao seu alto volume de contratações.

O impacto tecnológico da NLLC nas novas contratações é significativo o suficiente para que sejam minimizados problemas apontados na lei anterior, como: corrupção, bens e serviços de baixa qualidade, imprevisibilidade de custos de obras e respectivos aditivos, ambiente normativo com grande número de paralisações de obras e regras que levaram a alto índice de litígio entre contratantes e contratados – formalismo exagerado que levou ao procedimento licitatório ser lento e custoso –, resultando assim em mudanças culturais. Segundo a autora, esse seria o verdadeiro *background* da lei. A exemplo de uma pré-qualificação, que substituiria a habilitação, que tem que ser realizada em todos os procedimentos; a exigência de sincronicidade entre a empresa e o ente público, que gera custos maiores para ambas as partes; ou a criação de uma plataforma para a aquisição de bens pelos interessados, semelhante aos sistemas de almoxarifado virtual (Arêdes, 2023; Câmara, 2021).

Formas inovadoras de gestão de contratos, como a gestão de competências e a gestão de integridades, como critério de desempate de propostas e atenuante em penalizações quanto a infrações administrativas, e a alocação de matriz de riscos para a gestão de riscos como estratégia de defesa são novidades da NLLC (Costa; Miranda, 2022).

2.2. Governança pública

Paludo (2013, p. 132) define governança pública como “[...] a **capacidade de governar, de decidir e implementar políticas públicas** que atendam as necessidades da população” (grifo do autor). Ou seja, a governança está associada às capacidades gerencial, financeira e técnica. O Estado necessitará de recursos financeiros para implementar as suas políticas públicas por meio dos agentes públicos.

A ISO 31000 (2018, p. 6) define governança como a orientação do rumo da organização, relações internas e externas; com regras, processos e práticas necessárias para alcançar seu propósito.

Estando compreendido dentro da boa governança, então os agentes públicos seguem os regulamentos e procedimentos que regem os bons princípios éticos.

Os princípios da governança pública são:

- Transparência, visando trazer maior confiança aos participantes;

- A responsividade, que é a responsabilidade que se imputa aos agentes envolvidos, podendo assim haver o acompanhamento e a cobrança necessárias;
- E a integridade, que é a negociação baseada na honestidade e objetividade, o que se reflete em seus processos decisórios e relatórios financeiros (Vieira; Barreto, 2019).

Dependendo do modelo adotado, existem princípios atrelados a esses modelos. O IFAC possui os seguintes princípios:

- Integridade;
- Transparência;
- Definição de resultados que promovam benefícios sociais, ambientais e econômicos;
- Escolha de medidas de intervenção necessárias para alcançar os resultados desejados;
- Desenvolvimento das capacidades da agência pública;
- Escolha das medidas de intervenção para alcance dos resultados;
- Gestão de riscos e desempenho por meio de um controle interno robusto e gestão financeira fortalecida;
- Implementação de boas práticas de transparência e comunicação para permitir uma efetiva prestação de contas (IFAC, 2013, p.12).

São boas práticas de governança: os códigos de conduta, estruturas e processos organizacionais, controle e relatório externo. Sabe-se que as normas são importantes para balizarem as diretrizes de governança. Observando-se com um maior enfoque na legalidade, apesar das inovações da Constituição Federal de 1988, houve alguns retrocessos em relação aos cargos, que levou ao sistema atual de presidencialismo de coalisão. Na referida norma, é citado o termo “governança” no VI, § 22 do Art. 40, proveniente da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, que trata de regime próprio de previdência de servidores públicos (Vieira; Barreto, 2019).

Apesar da origem da governança ser no setor privado, foram introduzidas na CF de 1988, influenciadas pela administração pública gerencial. Incorpora-se os conceitos de *compliance* (controle e ética), *disclosure* (transparência) e *accountability* (prestação de contas) a fim de aperfeiçoar as relações da sociedade e do Estado. A finalidade seria de tornar o Estado mais eficiente, através das capacidades governamentais de planejar, formular e implementar políticas públicas para cumprimento das suas funções. Com o propósito de conquistar e preservar a confiança da sociedade (Madeira; Andrade, 2024).

A Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa, alterada pela Lei 14.230/2021), a fim de cumprir o disposto no §4º do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude de atos de improbidade administrativa de agentes públicos e

particulares que resultam em enriquecimento ilícito e prejuízos à Administração. Considera-se fundamental, por trazer punibilidade a uma atuação omissa, excessivamente onerosa ou que desvie de uma atuação proba (Vieira; Barreto, 2019).

Uma inovação considerável foi o Código de Ética do Servidor Público Federal, implementado por meio do Decreto nº 1.171/1994, que norteia princípios éticos, impõe vedações e demonstra boas práticas, cria a figura da comissão de ética e a metodologia de apuração. Sequencialmente, o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), em 1995, defende uma reforma de estado com o objetivo de reforçar sua governança. Partindo de si mesmo, de uma visão burocrática e rígida, para uma lógica voltada para o cidadão. Apesar da intenção de avançar ainda mais do aspecto burocrático para ao gerencial, as privatizações e a criação das agências executivas não alcançaram a proposta para que foram idealizadas no PDRAE (Vieira; Barreto, 2019).

Outro marco relevante para a governança pública foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que introduziu uma nova abordagem para a administração dos recursos públicos. Ao impor limites rigorosos ao endividamento e aos gastos governamentais, a lei incentivou uma gestão mais responsável e transparente em todas as esferas de poder. Esse dispositivo legal representou uma transformação significativa no controle e na avaliação das finanças públicas, promovendo maior disciplina fiscal e garantindo a sustentabilidade das contas públicas (Silva, 2023).

Segundo Vieira e Barreto (2019), o Decreto 5.378/2005 instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) com o intuito de referenciar a excelência em gestão. Seu horizonte visava o ano de 2015, absorvendo o subprograma de qualidade e produtividade pública de 1990, focado em gestão de processos, o programa de qualidade e participação na administração de 1996, orientado ao sistema de gestão, e o programa de qualidade no serviço público de 2000, aplicado à gestão do atendimento ao cidadão. Divide-se em quatro blocos: planejamento, execução do planejamento, controle, informação e conhecimento. Seus objetivos são:

- Eliminar o déficit institucional;
- Promover a governança;
- Promover a eficiência;
- Assegurar a eficácia e efetividade;
- Promover a gestão democrática.

Em 2005 também surge a Lei dos Consórcios (Lei 11.107/2005), a fim de compartilhar a gestão dos serviços públicos por meio da união entre os entes federativos e oferecer melhores

resultados à sociedade por intermédio da permissão da execução de serviços públicos antes acessíveis a apenas uma das esferas, descentralizar as ações, resolver problemas regionais com a quebra das fronteiras administrativas e melhorar a capacidade técnica, financeira e gerencial (Vieira; Barreto, 2019).

Diante das privatizações realizadas e das crescentes críticas sobre lacunas na prestação de serviços públicos por entidades privadas, foi instituído, em 2007, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), por meio do Decreto 6.062/2007, posteriormente alterado pelo Decreto 8.760/2016. O programa tinha como objetivo aprimorar a qualidade dos serviços públicos, fortalecendo o sistema regulatório e promovendo uma maior interação entre o governo e a sociedade civil, visando melhorar a regulação e o acompanhamento desses serviços (Almeida, 2022).

A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) vem com o intuito de trazer maior transparência e acesso às informações produzidas pelos governos, levando o Brasil a aderir a iniciativa internacional do *Open Government Partnership* (governo aberto). Observa-se na Lei: observância da publicidade como regra geral e do sigilo como exceção, divulgação das informações de interesse público independente das solicitações, utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública (Vieira; Barreto, 2019).

As principais leis que estruturam a governança e compliance no setor público brasileiro, como a Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013) e a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), têm como objetivo aprofundar o controle sobre práticas antiéticas e ilícitas, estabelecendo sanções para agentes públicos e privados que atuem de maneira a se beneficiar indevidamente de sua posição. Esses dispositivos incentivam a adoção de mecanismos internos de controle e ética nas organizações, além de preverem acordos de leniência que possibilitam uma redução de penalidades em troca da cooperação com as investigações e a adoção de medidas corretivas (Almeida, 2022; Brasil, 2013)

Essas legislações refletem um esforço contínuo para aumentar a transparência e a responsabilidade pública, permitindo a punição de condutas corruptas e a promoção de uma cultura de integridade. Além disso, o fortalecimento desses mecanismos de compliance e a criação de acordos de leniência visam não apenas punir, mas também incentivar a reparação de danos e a prevenção de novos ilícitos. A Lei Anticorrupção, por exemplo, estipula a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, ou seja, mesmo que não haja intenção de

fraude, a entidade pode ser responsabilizada, e a cooperação com a investigação pode levar à redução de sanções (Brasil, 2013)

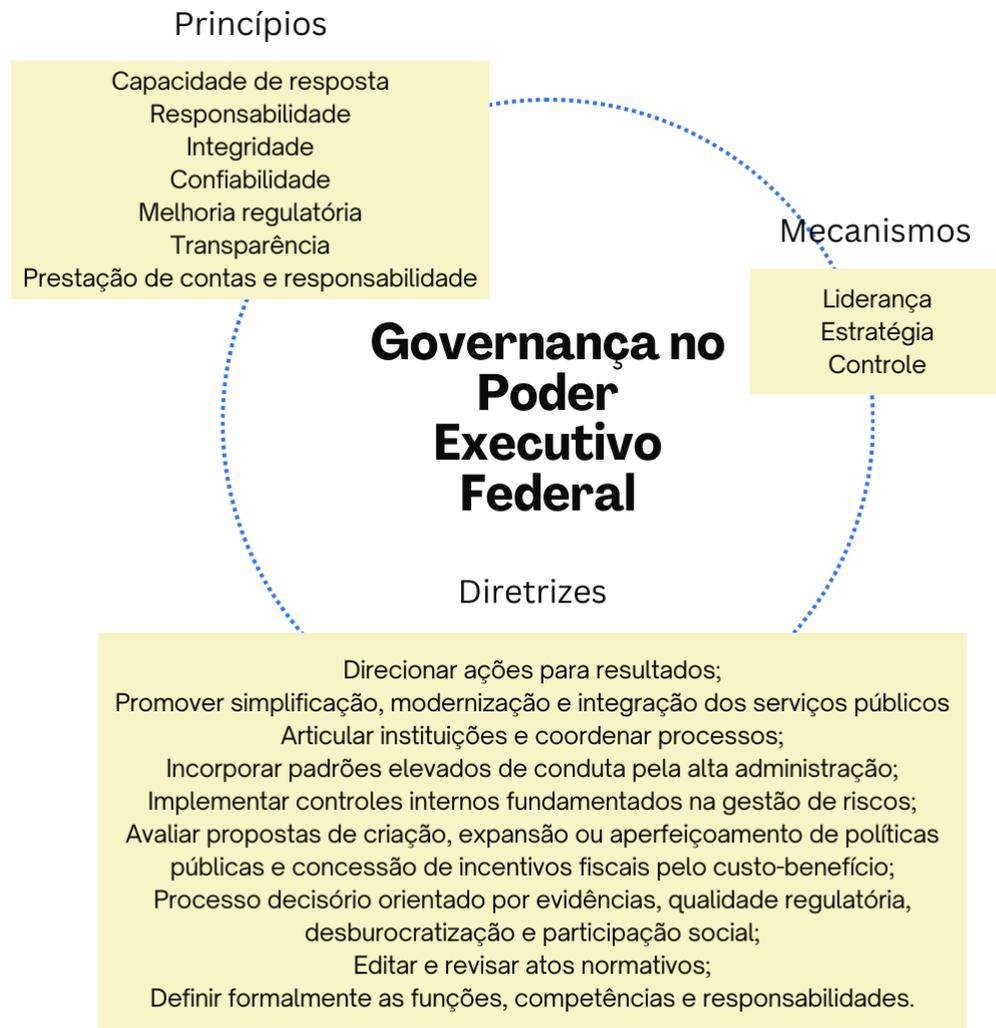
Essas mudanças reforçam o comprometimento do Brasil com padrões internacionais de combate à corrupção e à melhoria da governança pública, permitindo uma maior fiscalização e a responsabilização de quem viola as normas de ética e integridade na administração pública.

A Lei 13.204/2015 traz o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), resultando assim em modernização dessas organizações da sociedade civil com os governos, permitindo situações como o termo de fomento e termo de cooperação, viabilizando o trabalho conjunto dessas instituições e a administração pública. E vinculando que seja prestado contas sobre as atividades realizadas (Vieira; Barreto, 2019).

Finalmente, em 2016 a reforma retorna aos objetivos inicialmente pactuados, e em 2016 a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) vem para regulamentar o estatuto da empresa pública e da sociedade de economia mista, que inclusive traz em seu escopo abordagens que privilegiam a governança e evitam interferências além do necessário, dando uma melhor dinâmica de mercado a essas empresas (Brasil, 2016).

O Decreto 9.203/2017 tem uma regulamentação mais específica, e trata de governança, gestão de riscos, programa de integridade e auditoria interna, assim como descreve quais atores têm a responsabilidade de se fazer cumprir o estabelecido. Traz princípios, diretrizes e mecanismos a serem seguidos, como mostra a Figura 1 (Brasil, 2017):

Figura 1 – Princípios, diretrizes e mecanismos do Decreto 9.203/2017.



Fonte: Brasil (2017).

Porém, o Decreto 9.203/2017 se limita ao Poder Executivo Federal. Uma possível alternativa seria uma lei, que abrangesse todos os poderes ou esferas, o que expandiria a abordagem de governança no setor público. Tendo em vista que o IPHAN é uma autarquia federal, portanto, abrangida por este Decreto, acredita-se que o seguir além de facilitar o trabalho evitará ferir o princípio da legalidade, quando se fala na construção de um regulamento específico dentro da Instituição.

Em seguida, é sancionada a Lei Complementar nº 182 de 1º de junho de 2021, conhecida como o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador. Dessa forma, se dá abertura para que a Administração Pública possa atuar e investir em pequenos empreendimentos que tragam ideias promissoras para a sociedade, cujos princípios e diretrizes principais são: a economicidade, a inovação, o empreendedorismo, o fomento, o aperfeiçoamento das políticas

públicas, a cooperação, o incentivo à produtividade e o estímulo a um ambiente de negócios inovador (Brasil, 2021).

Do ponto de vista prático, fazendo-se uma relação do ciclo PDCA e da governança, destaca-se a Figura 2:



Fonte: TCU (2024).

Enquanto a gestão de fato planeja, executa, age e controla, a governança dá a direção que se deve seguir, avaliando, direcionando e monitorando. Então, a governança irá verificar a qualidade e a efetividade das ações (TCU, 2014).

Para a NLLC a governança em contratações públicas é um conceito abrangente, que se refere ao conjunto de mecanismos, práticas e estruturas que garantem a integridade, a eficiência e a transparência dos processos decisórios. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos dedica atenção especial à governança, incorporando-a como princípio estruturante da nova legislação. O art. 11 da lei estabelece que as contratações públicas devem obedecer aos princípios da governança pública, assegurando-se a otimização dos resultados e o cumprimento dos objetivos institucionais (Brasil, 2021)

Segundo Madeira e Andrade (2024), o Art. 18 veio na NLLC trazendo um maior enfoque no planejamento na fase preparatória do certame. Partindo dessas premissas, conclui-se que a governança busca padronizar as melhores práticas a serem seguidas pela administração pública por meio da gestão.

2.3. Gestão de riscos no setor público

Segundo a norma ABNT ISO 31000, a definição de risco é efeito das incertezas nos objetivos. Relaciona-se também com a burocracia quando se exacerbam os meios necessários para se chegar aos objetivos, o que pode “travar” o funcionamento institucional. Bernstein traz

a conceituação de gestão de riscos em 1998, e O COSO teve sua primeira publicação em 1992. Ademais, a norma “ISO 31000: *Principles and guidelines for risk management*” surge em 2009.

Toda essa abordagem inicial tem sua origem no setor privado, sendo iniciado no setor público mais recentemente. No setor público, a pauta de gestão de riscos nas políticas públicas só ocorreu após o ano 2000, tendo em vista que a tendência ao desperdício e à corrupção se associa à gestão de riscos ao controle. Somente a partir de 2016 surgem normativas infralegais, como a IN Conjunta 1/2016/MP/CGU, motivada pelo Acórdão nº 1.273/2015 do TCU.

Em 2017 é criada a IN CGU nº 3/2017, que versa sobre referencial técnico de atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Sequencialmente, vem a Instrução Normativa nº 5/2017, que dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação sob o regime de execução indireta no âmbito do Poder Executivo Federal (Braga, 2017).

Por isso é tão importante que haja a devida mensuração dos riscos e seus impactos, vide inciso IX da IN Conjunta 1/2016/MP/CGU, que é apresentado da seguinte forma: “Significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência”.

Na ótica de Montezana (2019), os riscos podem ser classificados em financeiros (mercado e crédito) e não-financeiros (riscos operacional, estratégico e de integridade). Os regulamentos considerados relevantes são: Decreto 9.203/2017; Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016; Art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967 e Art. 37, caput da CF de 1988.

A gestão de riscos é parte fundamental integrante da governança, observando-se riscos e oportunidades para a criação ou destruição de valor dentro das organizações. Sabe-se que não é possível eliminar todos os riscos, ou de que haja riscos com probabilidade zero de ocorrerem, pois todas as atividades que envolvem recursos de quaisquer tipos são complexas. Dentro desse contexto, cada organização irá definir o seu apetite de risco, encontrando-se um equilíbrio onde a instituição considere “confortável” ou aceitável – com uma visão de portfólio – para alcançar seus objetivos com base em uma arquitetura de princípios, estrutura e processos. Existe uma ligação direta entre a governança e a gestão de riscos, quando se fala de responsabilidade, transparência e integridade, que acaba se relacionando com o controle interno. Assim, a gestão de riscos legitima as intervenções onde realmente são necessárias (Vieira; Barreto, 2019).

A primeira versão da ISO 31000, de 2009 destaca como componentes da gestão de riscos: estabelecer o contexto; identificar os riscos; analisar os riscos; avaliar os riscos; tratar os riscos; e, ao longo do processo, comunicar e consultar; e monitorar e analisar. De forma complementar, a primeira versão da ISO 31010, de 2012 traz ferramentas e técnicas que podem ser utilizadas para a avaliação dos riscos.

Dentro do contexto atual das normativas vigentes, pode-se citar a IN SEGES/ME nº 5/2017, que em seu Art. 26 apresenta instrumentos que devem ser utilizados para a confecção de um mapa de riscos, inclusive se tornando obrigatório em sua versão digital a partir de agosto de 2023. Segundo a norma citada, as situações em que o mapa de riscos deve ser construído ou atualizado são: ao final dos estudos técnicos preliminares, ao final da elaboração do termo de referência ou do projeto básico, após a seleção do fornecedor e após eventos relevantes detectados pela gestão e fiscalização do contrato.

Referindo-se ao modelo de mapa de riscos proposto no Anexo IV da IN SEGES/ME nº 5/2017, que é fracionada em dois momentos: Planejamento da contratação e seleção do fornecedor e gestão do contrato. E dentro do mesmo documento existem campos para marcação entre as probabilidades alta, média ou baixa de ocorrência, e de impacto. Os danos consequentes do risco, a ação de preventiva para evitar o risco. E a ação de contingência, que será adotada no momento crítico, após a efetiva ocorrência do fato previsto. Em ambos os casos são apontados os responsáveis. No cerne da NLLC, em seu Inciso X, Art. 18, destaca-se que: “[...] a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e boa execução contratual” na fase preparatória do certame. Porém uma crítica que se pode fazer é que não existe um guia que possa trazer um julgamento mais objetivo aos riscos relacionado, ou normativa que possa ser mais específica quanto à gestão de riscos, de forma a tornar ela mais eficiente.

Uma boa gestão de riscos, com observância do histórico dos fatos aliada a um pensamento criativo, que possa prever situações que poderiam surgir num contexto futuro, poderia resultar em uma combinação mais adequada, para a criação de um mapa de riscos mais completo. Com as atribuições necessárias, definindo muito bem o papel de cada agente, este momento da atuação da equipe de planejamento é crucial para o sucesso de todas as etapas, ainda mais quando se fala da NLLC, que prevê um horizonte contratual de até 10 (dez) anos em contratos continuados, por exemplo (Art. 106 e I, Art. 110).

Com um enfoque na NLLC, traz-se a visão normativa da gestão de riscos. Iniciando-se pelo Parágrafo único e caput, Art. 11 da NLLC trazem o seguinte texto:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

...

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento

estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Portanto, de acordo com o texto apresentado, deve-se a própria administração do órgão viabilizar a gestão de riscos, como objetivo do próprio processo licitatório e forma de monitoramento dos contratos administrativos da instituição. Tendo em vista que já integra o corpo da Lei.

Além disso traz como novidade a figura do Art. 103, que propõe a alocação de riscos e responsabilidades entre as partes. A fim de caracterizar o equilíbrio econômico-financeiro entre as partes. Neste caso, em situação de superveniência, se o ônus financeiro restará para a Administração, o fornecedor, ou ambos. Os riscos cobertos por seguradoras serão preferencialmente atribuídos ao contratado (Brasil, 2021).

No art. 169 da NLLC, há referência a três linhas de defesa:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas

Costa e Miranda (2022) ressaltam que não se deve confundir com as linhas de defesa estabelecidas pela Declaração do Posicionamento do Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2020). Estas linhas de defesa apresentadas na NLLC são subordinadas ao controle social, e perpassam por camadas diferenciadas. Sendo as duas primeiras mais usuais no dia a dia das instituições. O Art. 170 da NLLC estabelece o comportamento dos órgãos de controle na fiscalização, levando-se em conta os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco.

São desafios imponentes, devido à incipiente estrutura de gestão de riscos e compliance dentro da governança institucional brasileira. Especialmente quando se fala de entes como os municípios, que possuem estrutura bastante precária (Costa; Miranda, 2022).

Pesquisou-se nas bases *Google Scholar* e *Spell*, especificamente na temática de pesquisa de gestão de riscos na Administração Pública mais recente no idioma português. Foi encontrada a revisão bibliométrica de Nunes *et al.* (2020), o que dá uma ideia do que foi pesquisado e quais os temas mais abordados. Sendo assim, o enfoque dado nesta pesquisa foi a nível de Brasil, principalmente devido ao fato de a legislação brasileira ser diferente de outros países, o que reduz bastante sua aplicabilidade.

O trabalho de Santos (2017) possui conceitos relevantes, pois o autor aborda, por exemplo, a questão de penalização. Possui uma visão que perpassa pelos momentos da Administração Pública, que vão desde o patrimonialismo, passando pela burocracia e finalmente chegando ao gerencialismo. Contudo, a sua abordagem se limitou aos aspectos da fiscalização contratual, sem delimitar os espaços de atuação do gestor e do fiscal dos contratos.

Sob uma ótica mais voltada para a área finalística, crê-se que Brandstetter e Ribeiro (2020) sejam mais adequados, visto que pesquisaram especificamente sobre esse assunto. Tratam de obras por meio de licitações, especificamente os riscos inerentes a essa atividade, com impactos categorizados como: baixo, médio, alto e muito alto. As consequências desses riscos (sob a ótica de impactos quantitativos e financeiros) são: aditivos, inconsistências nos projetos, falha dos orçamentos, alterações de manutenção, usuários e da fiscalização. Levanta ainda análises que relacionam impactos financeiros com frequência e adicionais de custos e índice de risco (Brandstetter; Ribeiro, 2019).

Sendo assim, de acordo com esse pensamento de Brandstetter e Ribeiro, existe encaixe como subsídio deste trabalho, visto que há similaridade quando se fala das licitações tradicionais, que serão pesquisadas nos processos.

Verificando-se o trabalho de Montezana (2019), parte-se para um contexto de opinião, uma abordagem qualitativa da gestão de riscos, por intermédio de entrevistas de servidores de uma organização pública. Nesse caso, foram levantadas as seguintes abordagens negativas: falta de engajamento dos servidores, limitação de definições da política de gestão de riscos, limitações estruturais para a gestão de riscos e falta de apoio da alta administração. Os pontos positivos indicados pelos servidores foram: foco na melhoria dos processos organizacionais, atuação preventiva dos eventos, foco no alcance dos resultados, aumento do engajamento dos envolvidos, fortalecimento institucional e cumprimento de recomendações de órgãos de controle. O trabalho trouxe percepções vivenciadas pelos próprios servidores quando se fala de gestão de riscos, porém, a delimitação a apenas uma organização pode trazer limitações aos resultados obtidos, conclui o pesquisador (Montezana, 2019).

A metodologia aqui aplicada pôde se relacionar justamente com as entrevistas que coletaram os dados qualitativos, que estão descritos na metodologia desta pesquisa. Ou seja, extraiu-se dos pensamentos considerados relevantes dos entrevistados, situações que indicaram a origem da problemática, e sua relação com a pesquisa documental.

Martins aborda sua pesquisa na ANVISA, e neste caso específico sob a égide de uma regulamentação já existente desde o ano 2000. A instituição já possuía um trabalho de divulgação de uma metodologia de trabalho através do alinhamento de conceitos e terminologias, realização de *benchmarking* e análise comparativa de modelos e dos métodos estabelecidos. Conclui-se que as pessoas confundem a gestão de riscos com a atividade de fiscalização em si, mas que a implantação da metodologia de gestão de riscos analisada no trabalho obteve sucesso em seus objetivos (Martins, 2018).

Então, esse trabalho tende a ser um guia do ponto de vista de um caso que resultou em sucesso. Além do mais, a ANVISA tem em comum com o IPHAN a atividade fiscalizatória, então poderá ser verificado se existe relação similar, de confundir a atividade de fiscalização com a gestão de riscos.

Segundo Soares e Rodrigues Júnior (2019), a metodologia COSO teve sua origem em 1985 por meio de uma iniciativa independente de investigação de fraudes em relatórios financeiros nos Estados Unidos, conhecida como *National Commission on Fraudulent Reporting*, que buscava criar um relatório integrado de controle interno. Essa metodologia apresenta cinco componentes de controle:

- Ambiente de controle relacionado a normas, processos e estruturas;
- Avaliação de riscos e a relação negativa entre eventos e objetivos;
- Atividades de controle são atividades ou ações que buscam diminuir riscos de atingir objetivos;
- Informação e comunicação, que se refere a informações que são obtidas e são repassadas da alta para a baixa administração;
- Atividades de monitoramento, que avaliam o funcionamento dos cinco componentes.

Apesar da metodologia COSO ser mais utilizada na pesquisa no Brasil, acredita-se que a ISO NBR 31000 possui uma abordagem mais objetiva e formal. Esta metodologia é focada no tripé princípios, estrutura e processos, e está voltada a melhorar o desempenho organizacional partindo de um comportamento reativo para um proativo (Brasil, 2009). Portanto, conclui-se ser a mais adequada aos objetivos deste trabalho – quando se trata da abordagem *top-down* –, pois um dos objetivos específicos é justamente subsidiar a construção de uma estrutura normativa, que pode delinear processos e procedimentos.

Porém, existe uma discussão provocativa da possibilidade de que essa implementação possa ocorrer de baixo para cima (*bottom-up*), uma vez que existe uma cultura de lógica punitiva, quando na verdade deveria ser educativa. Isso poderia influenciar os agentes públicos a evitarem correr riscos, mesmo que mínimos, a fim de evitarem penalidades para si mesmos; o que poderia resultar em menores benefícios ou até prejuízos para a Administração e a sociedade. A construção de tal ideia seria uma quebra de paradigma, sendo implementada através de discussões com as bases (Braga, 2017).

Uma investigação no município de Malmo, na Suécia, ao longo de 3,5 anos, realizou um estudo longitudinal em uma organização do setor público, utilizando-se de um mesmo questionário ao longo do tempo. Além de um questionário que se utiliza de uma escala de *likert* em 5 níveis, foram realizadas perguntas abertas acerca das avaliações de riscos e vulnerabilidades. Acredita-se que seria possível também neste estudo, além da escala de *likert*, uma pergunta aberta acerca do mapa de riscos utilizado atualmente pelo governo federal. Porém, diferentemente do estudo citado, este trabalho focaria em um momento específico, ou, no máximo, em dois momentos, ao longo de poucos meses de diferença (Cedergren, 2022).

O que no fim das contas acaba tornando tudo mais lento, seja pelo temor da punição ou por outros motivos. Mas sempre existem riscos, então qual seria o nível aceitável de risco? Qual é a melhor governança para isso? Em que casos de fato os agentes públicos deveriam ser punidos quando se fala de *compliance*? A normativa poderia ser confeccionada através de oficinas de discussão da gestão com as pontas, em que haveria, então, o encaixe da realidade institucional com os manuais de gestão de riscos.

2.4. Compliance no setor público

Embora a integridade não seja o foco principal deste trabalho, é interessante pontuar sobre seu conceito, aplicações e a sua ótica nos estudos que versam sobre a NLLC e literaturas que tratam de *compliance*. Pois seus desdobramentos atuam como consequência, e em conjunto com a gestão de riscos e a governança.

Nessa seara, Vieira e Barreto (2019) coloca *compliance* da seguinte forma:

A integridade (*compliance*) é a estrutura que coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias (Vieira; Barreto, 2019, p. 12).

A implementação do marco legal de compliance no Brasil, especialmente com a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e da Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013), foi crucial para o fortalecimento da integridade e prevenção de práticas ilícitas tanto no setor público quanto privado. Essas leis estabeleceram a responsabilização das empresas por atos de corrupção, mesmo sem a necessidade de comprovação de dolo ou intenção direta. Também destacaram a importância dos programas internos de compliance como ferramentas essenciais para a prevenção de fraudes e irregularidades. O referencial legal brasileiro evoluiu, alinhando-se às melhores práticas internacionais de governança e incentivando as empresas a adotarem estruturas mais robustas de controle e ética, estabelecendo um sistema de monitoramento contínuo e transparência (Braga, 2017; Souza; Santos, 2017).

O fortalecimento desses marcos legais impulsionou a criação de estruturas de governança mais rigorosas, alinhadas a padrões internacionais, o que permitiu uma maior transparência e responsabilização dos agentes econômicos e políticos no país. Assim, o compliance no Brasil não só se consolidou como uma ferramenta essencial de controle, mas também passou a refletir a tendência mundial de aderir a práticas éticas e transparentes de governança corporativa (Braga, 2017).

O *compliance* está relacionado à adequação legal, procedimental e de boas práticas. O setor de compliance é uma unidade de inteligência, e teoricamente possui pleno conhecimento sobre os riscos existentes. Assim, esse setor deve apoiar outros setores, possui o poder delegado de revisar os controles internos, e de ser a voz das denúncias realizadas. A NLLC trouxe uma institucionalização e fortalecimento do controle interno, a exemplo da segregação de funções para evitar a atuação simultânea de um mesmo agente público em várias funções, visando minimizar erros, fraudes e conflitos de interesses. Assim, os órgãos de controle interno devem auxiliar os fiscais a dirimirem dúvidas com informações relevantes, auxiliar na padronização de minutas de editais, fiscalizar a observância da ordem cronológica de pagamento (Costa; Miranda, 2022).

Pode-se citar como mecanismos de integridade: o compromisso com a promoção da ética, despertando no indivíduo a consciência, estimulado pelo exemplo da liderança, treinamentos e códigos de conduta, ou seja, a lógica é interna; a promoção da integridade, visando o cumprimento das leis, sob pena de responsabilização, cuja lógica é externa. No Brasil, poderia se citar como primeiro exemplo o Código de Ética do Servidor Público do Poder Executivo Federal ou o Código de Conduta da Alta Administração Federal. No segundo caso, A Lei de Conflito de Interesses ou a Lei de Improbidade Administrativa (Costa; Miranda, 2022).

Em suma, *Compliance* significa estar em conformidade com as “regras do jogo”, um pilar da boa governança. Implementar um programa de integridade adotando políticas dentro da instituição que incluem auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção da corrupção.

2.5. Normativas, métodos e ferramentas de gestão de riscos

Do ponto de vista da ISO 31000 (p. 2-5), a gestão de riscos eficaz, tem os seguintes princípios:

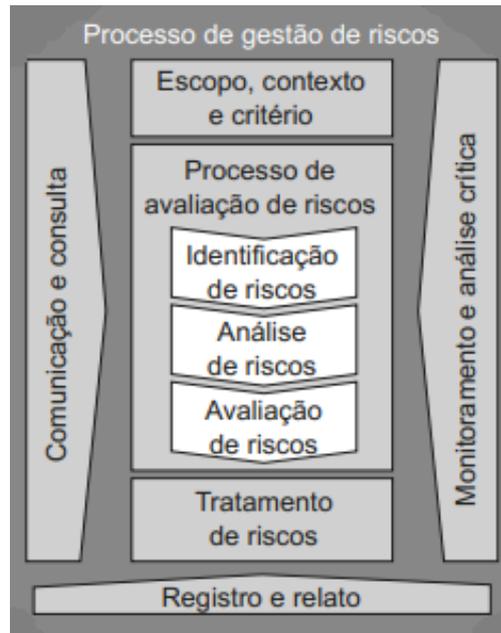
Quadro 1 – Princípios da gestão de riscos da ISO 31000.

Princípios	Detalhamento
Integrada	Integra todas as atividades da organização
Estruturada e abrangente	Gestão de riscos baseada neste princípio contribui para resultados consistentes
Personalizada	A estrutura e processo da gestão de riscos são personalizados aos contextos externo e interno da organização relacionados a seus objetivos.
Inclusiva	O envolvimento das partes interessadas possibilita que seus pontos de vista, conhecimentos e percepções sejam considerados. O que resulta numa conscientização fundamentada.
Dinâmica	Adaptação às mudanças externas ou internas da organização, de modo que haja uma resposta eficaz a riscos que surjam, mudem ou desapareçam.
Melhor informação disponível	Entradas com informações históricas e atuais, além de projeções futuras. Consideram-se incertezas e limitações das informações que devem ser claras, oportunas e disponíveis.
Fatores humanos e culturais	O comportamento humano influencia na gestão de riscos em qualquer fase ou estágio.
Melhoria contínua	A gestão de riscos é melhorada continuamente com as experiências e aprendizados.

Fonte: Brasil (2018).

Quanto à estrutura, deve-se partir da alta gestão a liderança e o comprometimento com base na: melhoria, integração, concepção, implementação e avaliação. Deve-se avaliar como a estrutura da organização se amolda ao apresentado, construindo-se uma política de riscos, garantindo-se recursos e autoridade, responsabilidade e responsabilização. A fim de promover o monitoramento sistemático dos riscos, e assegurar que a estrutura da gestão de riscos permaneça apropriada ao contexto organizacional. Sendo a gestão de riscos alinhada à cultura, objetivos e estratégia, e orientada a critérios assumidos e comunicados às partes interessadas (Brasil, 2018). Por isso é necessária a integração via governança da Sede do IPHAN com o IPHAN-AL.

Visando o processo de gestão de riscos, observa-se na Figura 3.

Figura 3 – Processo de gestão de riscos.

Fonte: Brasil (2018).

Assim, a ISO 31000 coloca o processo de gestão de riscos da seguinte forma:

O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos. Convém que o processo de gestão de riscos seja parte integrante da gestão e da tomada de decisão, e seja integrado na estrutura, operações e processos da organização. Pode ser aplicado nos níveis estratégico, operacional, de programas ou de projetos. (Brasil, 2018, p. 9).

Debruçando-se sob a sustentabilidade em cadeias de suprimentos sob o olhar da gestão de riscos, percebe-se que os autores levam em consideração a probabilidade de ocorrência de um risco quanto a validação sob a manutenção de observá-lo, caso, por exemplo, seja muito baixo numa determinada cadeia, e talvez alto em outra; e que cada situação terá níveis diferentes de risco. Contudo, acredita-se que a própria gradação que impacto e nível de riscos que o governo disponibiliza no sistema tenha pouca profundidade, com apenas dois critérios: probabilidade de ocorrência e impacto (Silva; Gonçalves, 2016).

Sabe-se pelo menos que a gestão de riscos foi introduzida há pouco tempo no dia a dia dos servidores federais. De qualquer forma, Silva e Gonçalves (2016) defendem que além desses critérios, a literatura também coloca mais duas, que são: frequência e velocidade. Então, cada situação específica de atividade, dependendo do bem/serviço a ser contratado, histórico, ambiente, vivências dos gestores, recursos disponíveis a serem empregados, poderão ter uma dinâmica diferente relacionada.

Já os métodos a serem utilizados poderão ser diversos, dependendo do contexto e do gosto de cada organização ou contratação. Há opções de métodos e ferramentas, como discriminado no Quadro 2.

Quadro 2 – Quadro de métodos e ferramentas de gestão de riscos.

Método	Objetivo	Etapas e observações
Delphi	Trazer o consenso entre especialistas, com vistas a avaliar a melhor forma de se realizar uma intervenção ou protocolos, considerando-se o contexto e a cultura.	São etapas do método: 1. identificação do problema; 2. seleção de especialistas; 3. desenvolvimento do protocolo de avaliação; 4. realização das rodadas anônimas de avaliação; 5. agrupamento de respostas e <i>feedback</i> entre as rodadas; 6. produção de síntese dos resultados. Deve-se realizar as rodadas 4 e 5 até que se alcance o melhor resultado. O número de especialistas ideal se situa entre 6 e 20 pessoas.
AHP	Resolução de problemas complexos por parte dos especialistas envolvidos para a tomada de decisões.	Compara os pares de elementos em cada nível de hierarquia, e analisa alternativas de nível mais baixo na hierarquia. É possível definir pesos para os elementos. Além disso, os especialistas podem converter julgamentos subjetivos em medidas objetivas.
Ferramenta	Objetivo	Etapas e observações
Diagrama de Ishikawa	Relacionar causas e efeitos.	Carece de estabelecer prioridade de investimentos e foco.
FMEA	Identificar e prevenir sistematicamente problemas de produto e processo antes de sua ocorrência.	Divisão em 10 Etapas de: revisão do processo ou produto; brainstorming de potenciais modos de falha; listagem de potenciais efeitos para cada modo de falha; ranqueamento por gravidade, ocorrência e detecção; cálculo do número de prioridade do risco (RPN); identificar e implementar ações para eliminar ou reduzir riscos de falha; cálculo final do RPN após eliminação ou redução do risco de falha.

Fonte: Silva e Gonçalves (2016); Khan e Ali (2020); Oliveira et al. (2023).

De forma complementar, tendo em vista que a análise das entrevistas se baseia no tema gestão de riscos e governança sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação (TCT), é necessário entender como as transações ocorrem no setor público, e quais fatores influenciam as decisões de governança.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) oferece uma estrutura relevante para a análise de desafios na gestão de licitações e contratos governamentais. Conforme destacado por Zannella et al. (2015, p. 27), três atributos principais afetam as transações: frequência, incerteza e especificidade dos ativos. Em ambientes incertos ou com alta especificidade dos ativos, como frequentemente ocorre nas licitações públicas, os custos de negociação e monitoramento podem aumentar significativamente, elevando os riscos inerentes às transações.

Além disso, o conceito de racionalidade limitada indica que os agentes públicos podem não conseguir processar todas as informações pertinentes a uma transação complexa, o que pode resultar em contratos incompletos. Isso abre espaço para o comportamento oportunista, em que fornecedores podem buscar maximizar seus ganhos às custas da administração pública, por exemplo, entregando produtos de qualidade inferior ou descumprindo prazos contratuais (Zanella et al., 2015).

Para mitigar os riscos associados às transações, a Teoria dos Custos de Transação (TCT) sublinha a necessidade de salvaguardas, como contratos claros e a criação de sistemas eficazes de monitoramento e fiscalização. No contexto das licitações, essas salvaguardas são cruciais para garantir que o processo ocorra de forma transparente e eficiente, minimizando os riscos de corrupção e má administração (Rindfleisch; Heide, 1997).

A literatura também discute como a aplicação de boas práticas de governança pode reduzir a exposição a riscos. Neuenfeld et al. (2017, p. 14) e Andrade e Abreu (2019, p. 87-93) destacam que a ausência de especificações claras em contratos governamentais pode comprometer a qualidade dos produtos e serviços adquiridos, afetando também a eficiência do gasto público. A introdução de mecanismos como auditorias contínuas e a supervisão por órgãos independentes pode melhorar a eficiência e a integridade das transações públicas.

Assim, a aplicação dos princípios da TCT em licitações e contratos na administração pública não só permite uma melhor compreensão dos custos associados a essas transações, mas também auxilia na formulação de estratégias de mitigação de riscos, contribuindo para uma governança mais eficiente e transparente.

A alta concorrência no setor privado gera pressões nas cadeias de suprimentos dessas empresas, e quando se fala de setor público, sabe-se da influência que isso exerce, pois há concorrência dessas empresas para assumirem contratos participando das licitações. Essas pressões podem levar a rupturas, como, por exemplo, a recusa de assinar contratos, ou que as empresas declinem na renovação dos contratos ou tenham dificuldades para dar continuidade, por mal dimensionamento dos custos.

A gestão de rupturas na cadeia de suprimentos é definida sobre três principais atividades: investigação das causas ou fonte de riscos; avaliação da severidade dos riscos e mitigação dos riscos; e o desempenho da resiliência das firmas. O relacionamento entre as empresas também poderia ser uma forma de ganho, quando relacionada à governança, e isso, analogicamente, poderia ser aplicado também às organizações públicas, um trabalho de cooperação técnica ou de *benchmarking* seria positivo (Silva; Gonçalves, 2016).

Segundo Silva e Gonçalves (2016), embasam as etapas 1 a 10 a seguir:

- Quanto às etapas 1 e 2 da metodologia FMEA. Se o objetivo, neste caso, é a análise em si. E, revendo o processo que será analisado, para da perspectiva de um *brainstorming* realizado pelos envolvidos numa segunda etapa, identificando erros e desvios incidentes em cada etapa. Então, na terceira etapa, ocorre o planejamento através de formulário. Com base em eventos similares de modos de falha, que são agrupados em categorias;
- Nas etapas de 4 a 6 são desenvolvidos rankings – de 0 a 10 –, sendo o maior, maior frequência, para efeitos do risco (impacto) e grau de dificuldade de detecção, com base em ferramentas de controle para detecção das falhas. Na etapa 7, por sua vez, é calculado o RPN (índice de prioridade de risco), que é o produto do peso do risco, grau de dificuldade de detecção e efeito do risco. Sequencialmente, na etapa 8, os modos de falha são ranqueados pelo RPN, de forma a identificar prioridade. Neste momento, serão identificados: pontos de corte, níveis de falha e o Diagrama de Pareto, para se visualizar a diferença entre os *rankings*;
- A etapa 9 visa identificar se há a execução de ações que buscam minimizar ou eliminar as falhas, e poderá ser auxiliada por algum método de resolução de problemas. Por fim, a etapa 10 busca verificar a efetividade das ações de mitigação, com um novo cálculo do RPN, que se menor, será de fato verificada essa efetividade.

Faz-se importante ressaltar que a execução da gestão de riscos no contexto deste trabalho, idealmente, terá: uma governança, baseada na Figura 1, combinada com o Quadro 1, com métodos e/ou ferramentas⁴ descritas no Quadro 2.

⁴ Crê-se que os métodos juntamente com as normativas seriam mais úteis na construção da governança. Enquanto, minimamente – sem descartar normativa e método – as ferramentas seriam mais úteis na avaliação de riscos no dia a dia das repartições públicas, embora estas últimas também pudessem ser integradas à governança.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção trata da metodologia da pesquisa que transcorreu no trabalho.

3.1 Caracterização da pesquisa

Como a problemática parte de casos particulares observados e vivenciados pelo pesquisador, pressupõe-se que o método a ser utilizado será o indutivo. Na ótica de Santos (2009), a execução deste método se dá através da observação dos fenômenos, a descoberta da relação e a generalização da relação. Então, os fenômenos serão observados a partir dos Processos Administrativos autuados e a sua relação com os depoimentos de servidores e diretores da Superintendência.

De forma preliminar e exploratória, realizou-se um *brainstorming* nos dois setores da Superintendência, a fim de sondar se a problemática realmente existia na ótica dos servidores e diretores, quando relacionada a licitações e contratos. As informações levantadas constam no Anexo I.

Então, foi realizado um estudo de caso, por meio de um estudo do objeto que permita seu amplo e detalhado conhecimento. A pesquisa foi do tipo descritiva, que descreve as características da população e dos fenômenos relacionados, ou ainda estabelecendo relações entre variáveis pela coleta de dados e observação sistemática, em um universo de eventos menor, porém que trouxe maior profundidade na análise dos eventos de compras e contratos. A partir daí foi aplicado um questionário mais abrangente que a sondagem inicial, o qual focou em pontos mais sensíveis, havendo, nessa seara, a interlocução desses resultados com a governança.

A pesquisa foi qualitativa, quando relacionada às entrevistas. A pesquisa qualitativa considera o dinamismo entre o indivíduo subjetivo e a realidade objetiva, ou seja, não pode ser traduzida em números, descritiva e coleta os dados de forma primária – entrevistas –, lida com fenômenos. A fim de subsidiar a pesquisa, houve uma parte quantitativa quando relacionada aos processos.

A pesquisa quantitativa considera o que pode ser quantificado, e se utiliza de recursos e técnicas estatísticas, lida com fatos (Kauark, 2010). Será quantitativa – que serão descritas mais adiante – quanto à criação de índices, análises estatísticas com base em dados coletados diretamente dos sistemas e processos (dados secundários). Neste caso foi realizada a

amostragem dos dados, porém, devido à frequência dos eventos não ser grande, houve a preferência a adotar como espaço amostral o total da população avaliada.

No organograma do IPHAN existe a Coordenação Técnica de Escritório de Processos. Foi instituída pela Ordem de Serviço nº 4 de 14 de outubro de 2014, que estabelece fluxos por onde devem tramitar esses processos, a fim de que atendam tanto a legalidade como a eficiência institucional. Acredita-se que uma união dos fluxos das áreas meio e fim a um fluxo de análise de riscos poderá trazer um resultado mais preciso.

Contudo, não se trata apenas de fluxos de processos, a pesquisa será relevante para o IPHAN porque poderá simplificar os processos e procedimentos, trazendo mais objetividade, pois há o direcionamento à padronização. A padronização, apesar de ter uma abordagem normativa, coaduna com a realidade, visto que as próprias normativas podem ser construídas trazendo maior objetividade e, ao mesmo tempo, um alicerce no embasamento científico.

3.2 Delimitação da pesquisa

Considerou-se que o IPHAN tenha casos interessantes a investigar pelo fato de não haver uma normativa própria de controle atrelada à gestão de riscos e governança, de acordo com o Decreto 9.203/2017 e a IN conjunta MP/CGU/1/2016. Além disso, a problemática descrita neste projeto, em seu item 1.1, traz ocorrências de que demonstram que uma gestão de riscos adequada a uma boa governança pode deslocar um posicionamento de ação institucional, de uma postura reativa para proativa, quando há o posicionamento de acordo com a norma ISO NBR 31000.

A Superintendência do IPHAN em Alagoas – localizada em Maceió/AL – é subordinada à Sede do IPHAN, que funciona em Brasília, no Distrito Federal. Há um Escritório Técnico em Piranhas e representações nos municípios de Marechal Deodoro e Penedo, em Alagoas. O patrimônio material é representado pelos Conjuntos Urbanos tombados, além de monumentos e espaços públicos tombados, localizados nos municípios de Penedo, Piranhas e Marechal Deodoro. O Patrimônio Ferroviário está localizado nos municípios alagoanos de Quebrangulo, Palmeira dos Índios, Maceió, União dos Palmares, Paulo Jacinto e Piranhas. Também, tem-se o Sítio arqueológico da Serra da Barriga, em União dos Palmares. Além dos já citados – onde se situam os Conjuntos Urbanos –, o tombamento de bens materiais isolados é representado pelos municípios de Palmeira dos Índios, Porto Calvo e União dos Palmares. Atualmente, está sob a responsabilidade da Superintendência do IPHAN em Alagoas a Canoa de Tolda, que está em uma marina localizada em Traipu (IPHAN, 2024).

Quanto ao Patrimônio Imaterial, o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) é um dos instrumentos de proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro, em função de referências culturais de um território específico. Assim, concluiu-se inventários de Referências Culturais de Penedo, Mapeamento do Patrimônio Cultural Imaterial de Alagoas, Documentação Audiovisual das Referências Culturais da Mandioca e Taipa e o inventário de Marechal Deodoro. INRCs ocorreram em Penedo e Marechal Deodoro (Documentação Audiovisual das Referências Culturais da Mandioca e Taipa) e o Mapeamento do Patrimônio Cultural Imaterial de Alagoas (abrangendo todo o Estado). Desde 2005, o IPHAN apoia projetos por meio do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial em Alagoas, como o: “Modos de construir, Modos de Alimentar: Memórias da Paisagem Caeté nas Alagoas” e o “Projeto Gira da Tradição”, que trata dos saberes tradicionais do povo de Santo (IPHAN, 2024).

Do ponto de vista da fonte dos dados secundários, foram trabalhados:

As licitações tradicionais de obras e pregões dos últimos cinco anos. Neste caso, tendo em vista que a Superintendência não realiza licitações na modalidade convite há muitos anos, serão envolvidas apenas as licitações nas modalidades tomada de preços e concorrência, no tocante a LLC (I e II, Art. 22); e na modalidade pregão, de acordo com a Lei 10.520/02.

Os contratos oriundos de licitações bem-sucedidas nos últimos cinco anos. Nem todas as licitações são bem-sucedidas, estas desdobram-se em:

- licitações desertas (quando não aparecem interessados);
- fracassadas (quando os licitantes não atendem os requisitos exigidos no edital);
- não tenha havido recursos orçamentários suficientes por mal planejamento ou por contingenciamento, apesar de haver sucesso na licitação.

3.3 Técnicas e instrumentos de coletas de dados

Ao se realizar a pesquisa no sistema Compras de 2019 a 2023, foram consideradas as ocorrências de contratos vigentes e não vigentes, desconsiderando-se as inexigibilidades e dispensas de licitação. Quanto às licitações, foram encontradas as seguintes quantidades:

Quadro 3 – Licitações ocorridas no último quinquênio na Unidade Gestora 343035.

Ano	Quantidade
2019	24
2020	9
2021	6
2022	10
2023	11
Total	60

Fonte: Sistema Compras (2024).

A pesquisa, quanto aos detalhes relacionados a esses dados, foi realizada nos Processos Administrativos autuados no SEI, que versam sobre licitações e contratos de 2019 a 2023, objeto da pesquisa. O foco principal dos dados foi o documento intitulado “mapa de riscos”, tanto na fase de planejamento da contratação quanto na fase de gestão dos contratos.

Isso ocorreu por intermédio de pesquisa documental nos processos. Partindo-se dessas duas vertentes, houve os desdobramentos específicos de cada situação. Além disso, foram realizadas análises financeiras e cronológicas, do ponto de vista do planejamento, que tiveram como subsídio a pesquisa documental nos processos, através de informações como: valor estimado, valor licitado, número do contrato resultante da licitação, aditivos de prazo ou de valor não relacionados a contratos continuados, vigência. Cabe ressaltar que todas as licitações no período pesquisado buscavam a contratação de serviços, em alguns casos com fornecimento de materiais.

Após a coleta, foi realizado o tratamento dos dados, que seguiu a seguinte sequência, de acordo com o Quadro 4:

Quadro 4 – Elementos a serem considerados na pesquisa documental.

Variável	Possibilidades	Ano
Quantidade de mapa de riscos por Processo	Quaisquer tipos de mapas de riscos inseridos no processo, e relacionados a qualquer fase.	Ano em que ocorreram os fatos.
Fase da análise	Planejamento da contratação e seleção do fornecedor ou gestão do contrato.	
Probabilidade	Baixa, média e alta.	
Impacto	Baixo, médio e alto.	
Dano	Aberto (subjutivo).	
Ação preventiva	Aberto (subjutivo).	
Ação de contingência	Aberto (subjutivo).	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Quanto à aplicação das entrevistas, com base na literatura de Marconi e Lakatos (2017), foram realizadas perguntas abertas sobre a opinião dos entrevistados, com vistas a aprofundar o tema pesquisado. Os entrevistados foram alertados pelos pesquisadores sobre a leitura dos conceitos disponibilizados no TCLE – que foi ser assinado pelos entrevistados –. Então, com base nesses conceitos e na vivência dos entrevistados, o Apêndice B trouxe questionamentos que perpassam: da instrução processual, fase interna e externa dos certames, à execução contratual. As pessoas não foram identificadas, tendo em vista que os TCLE assinados não foram divulgados. Nessa seara, os dados dos entrevistados permaneceram em sigilo pelos pesquisadores.

Quanto à organização dos dados coletados, foram fracionados em dois blocos:

- Dados secundários oriundos dos processos administrativos.

Cada objeto está relacionado a um processo distinto. Então, a referência de cada objeto é o respectivo número do processo autuado. Em alguns casos, ocorreu mais de uma licitação no mesmo processo administrativo, por motivos diversos como: licitação deserta ou fracassada, por exemplo.

- Dados primários coletados nas entrevistas.

Neste caso, os dados foram coletados diretamente dos entrevistados, com perguntas que possuíam relação com o tema, e que puderam subsidiar conclusões plausíveis. Tendo em vista a efetiva obrigatoriedade quanto à NLLC, a figura da comissão de licitação se tornou menos relevante, assim, o agente de contratação pode atuar em licitações tradicionais, numa dinâmica parecida com o pregão. Portanto, atualmente não existe mais na Superintendência comissão de licitações, apenas o agente de contratação, e o pregoeiro.

O quadro abaixo apresenta os servidores e suas devidas ocupações.

Quadro 5 – Dados cronológicos das entrevistas.

Os servidores com cargos de direção ou substitutos		
Cargo em comissão ou encargo	Nº do entrevistado	Quantidade
Superintendente	5	1
Chefe da Divisão Técnica	3, 5	2
Chefe da Divisão Administrativa	1, 2	2
TOTAL	-	5
Os servidores das áreas meio e fim que foram entrevistados		
Especialidade	Nº do entrevistado	Quantidade
Auxiliar Institucional I	2	1
Técnico I – Arquitetura	3, 5	2
Técnico I – Arqueólogo	4	1
TOTAL	-	4
Os servidores ocupantes de funções específicas entrevistados		
Função	Nº do entrevistado	Quantidade
Agente de Contratação	2	1
Pregoeiro	1	1
Fiscal de contrato	1, 2, 3, 4, 5	5
Gestor de contrato	5	1
TOTAL	-	8
Total de entrevistados - 5 (cinco) pessoas		
Número do entrevistado	Data	Duração
1	19/06/2024	14:05 às 14:35
2	19/06/2024	15:30 às 16:11
3	25/06/2024	14:00 às 14:30
4	09/07/2024	11:00 às 11:23
5	11/07/2024	16:10 às 17:01

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Considerou-se o acúmulo de funções e/ou a experiência no cargo/encargo no somatório de pessoas. Cabe ressaltar que o total do efetivo atual no IPHAN-AL é de 18 (dezoito) servidores e cargos comissionados. Devido ao pequeno número de servidores da unidade, foi preferível não identificar os acúmulos de funções e experiências, a fim de não haver a identificação exata de quem é cada um no Quadro 4.

3.4 Técnicas de análise dos dados

São as ferramentas que serão utilizadas para demonstrar possíveis tendências ou relações que possam levar o pesquisador a uma conclusão. Serão utilizados do ponto de vista estatístico ferramentas de estatística descritiva. Com base na pesquisa documental sob as óticas: cronológica, planejamento e mapas de riscos.

Sob a ótica qualitativa, adotou-se uma entrevista – disponível no Apêndice B –, a partir da qual as pessoas puderam expressar de forma subjetiva sobre o que realmente pensam acerca da problemática levantada. Neste caso, as respostas são lastreadas nas etapas mais comuns quanto ao trâmite e atividade processual.

A entrevista foi aplicada via plataforma google, por meio de um link que foi disponibilizado aos servidores em conversa privativa via aplicativo *whatsapp*. Então, responderam as entrevistas seguindo o guia do Apêndice B, o que trouxe maior aprofundamento e detalhes sobre as questões levantadas, porém de mais difícil tabulação dos resultados (Santos, 2009).

Por exemplo, foi questionado aos entrevistados: quais situações eles identificam como problemáticas na condução de certames licitatórios – tanto internamente quanto externamente –; o que poderia melhorar na condução desses certames; o que pensam sobre a conexão entre o planejamento, certame, contratação, fiscalização e o recebimento dos objetos; um depoimento aberto sob linhas gerais em relação às licitações e contratos não contemplados nas perguntas.

Ao mesmo tempo, dentro dos Processos podem ser observados documentos e/ou fluxos que trazem interpretações sobre rotinas que possam estar fazendo com que a instituição não consiga alcançar seus objetivos, e no fim, buscar criar uma hipótese plausível.

Assim, em relação às entrevistas, foram observadas as respostas, e dentro deste contexto, a frequência quanto à menção de possíveis problemas e soluções em comum, e a correlação disso entre os entrevistados.

Dessa forma, pôde ser realizada, de modo complementar, a pesquisa documental, tendo sido apontadas como possibilidades as soluções levantadas pelos entrevistados. Contudo,

Marconi e Lakatos (2017) indagam que a entrevista é um encontro entre duas pessoas, para que uma delas, face-a-face, através de conversação metódica, possa obter informações acerca de determinado assunto, sendo considerada uma ferramenta eficaz para a coleta de informações nas ciências sociais. Além disso, no momento da interpretação dos resultados, pode-se concluir que os dados obtidos são irrelevantes ou insuficientes, podendo terminar num resultado inconclusivo.

Segundo Correia (2021), há dois pressupostos teóricos comportamentais e seus desdobramentos:

- Comportamento Oportunista: A ideia de que os agentes podem agir de forma desonesta ou enganosa, para maximizar seus próprios interesses;
- Racionalidade Limitada: Reconhecimento de que os indivíduos têm limitações cognitivas, e não podem prever ou se adaptar perfeitamente a todas as contingências da contratação ou contratuais.

O Comportamento oportunista se divide da seguinte forma:

- Falas explícitas: Mencionam diretamente ações oportunistas dos licitantes ou fornecedores, frequentemente relacionadas a descumprimentos contratuais, propostas inexecutáveis ou jogos de planilha favoráveis a si;
- Expectativas de penalização: Representam os efeitos esperados pelos agentes públicos, ao penalizar comportamentos oportunistas;
- Reconhecimento explícito: Falas que reconhecem limitações nos julgamentos durante a licitação ou nos processos de penalização;
- Indícios implícitos: Falas que, mesmo sem reconhecimento direto, indicam a existência da racionalidade limitada no contexto das licitações e dos processos de penalização.

Neste caso, utilizou-se de entrevista estruturada e padronizada para que houvesse a comparação entre os conteúdos apresentados pelos entrevistados, buscando-se similaridades entre as respostas. Nessa seara, em conjunto com a metodologia apresentada por Correia (2021), torna-se possível a análise das informações consideradas relevantes levantadas nas entrevistas.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção expôs a análise dos dados, por intermédio do que foi descrito na metodologia.

4.1 Análise cronológica dos processos

Trata-se de uma ótica sobre o tempo que se despende em cada etapa das contratações ocorridas e sua execução. Neste caso, dividiu-se a análise em três etapas, no Quadro 6:

Quadro 6 – Cronologia dos Processos Administrativos.

Fase (nº)	Definição	Metodologia da coleta dos dados	Unidade de medida
Planejamento (1)	É o momento que ocorre a instrução processual, com vistas a embasar a contratação em uma série de artefatos, que irão nortear a contratação e a gestão contratual.	Da abertura do processo, ou da expedição do primeiro documento, que provoca o início dos trabalhos relativos à fase interna no processo, até o ato ou fato que ocorra antes da publicação da licitação.	Dias
Execução do certame (2)	Ocorre com base nos ditames do instrumento convocatório, e visa selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.	Da publicação da abertura da sessão da licitação na imprensa oficial, até a publicação do resultado da licitação ou a homologação da licitação no processo.	
Gestão contratual (3)	Quando há a execução do contrato, com base nos termos estabelecidos no instrumento convocatório.	Do início da vigência ao fim da vigência do contrato, incluindo-se os termos aditivos temporais.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No caso do Quadro 6 e Quadro 7, consideram-se todas as licitações, mesmo as desertas, fracassadas ou demais casos. Isso se deu, pois, apesar de a cronologia findar na fase interna ou após a licitação, mesmo que não haja a assinatura do contrato, houve o planejamento daquela despesa, e, tendo em vista que o enfoque do trabalho não é necessariamente na execução financeira, e sim no planejamento e no resultado das licitações; então, todas as licitações que ocorreram de 2019 a 2023 serão aproveitadas na análise, dentro de seus respectivos processos administrativos.

Debruçando-se sobre as licitações discriminadas no Quadro 3, combinado com a metodologia do Quadro 6, aprofunda-se a análise de acordo com o Quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Lista de licitações de 2019 a 2023 na UG 343035 com enfoque cronológico nas fases.

Nº do Processo	Modalidade da Licitação e número/ano	Quantidade de dias		
		Fase 1	Fase 2	Fase 3
01403.000553/2018-20	Concorrência 1/2019	158	61	1.259
01403.000340/2019-89	Convite 1/2019	13	10	-
01403.000453/2018-01	Tomada de Preços 1/2019	50	29	1.291
01403.000026/2019-04	Pregão 1/2019	52	41	1.825
01403.000177/2019-54	Pregão 2/2019	50	29	129
01403.000651/2014-33	Tomada de Preços 2/2019	1.627	101	90
01403.000175/2019-65	Tomada de Preços 3/2019	53	26	-
01403.000372/2019-84	Concorrência 3/2019	46	68	1.292
01403.000200/2019-19	Pregão 3/2019	34	24	-
01403.000286/2014-67	Tomada de Preços 4/2019	2.001	7	-
01403.000266/2019-09	Pregão 4/2019	37	26	365
01403.000332/2019-32	Concorrência 4/2019	64	64	465
01403.000200/2019-19	Pregão 5/2019	1	64	-
01403.000291/2019-84	Concorrência 5/2019	87	61	225
01403.000286/2014-67	Tomada de Preços 5/2019	1	59	-
01403.000200/2019-19	Pregão 6/2019	1	15	-
01403.000286/2014-67	Tomada de Preços 6/2019	1	43	-
01403.000265/2019-56	Pregão 7/2019	43	10	-
01403.000221/2019-26	Tomada de Preços 7/2019	104	14	-
01403.000221/2019-26	Tomada de Preços 8/2019	1	25	-
01403.000200/2019-19	Pregão 8/2019	1	13	-
01403.000342/2019-78	Pregão 9/2019	40	63	-
01403.000360/2019-50	Tomada de Preços 9/2019	7	14	-
01403.000221/2019-26	Tomada de Preços 10/2019	1	18	588
01403.000360/2019-50	Tomada de Preços 11/2019	1	25	1.330
01403.000305/2018-89	Convite 1/2020	375	88	-
01403.000165/2020-63	Tomada de Preços 1/2020	43	131	891
01403.000090/2020-11	Concorrência 1/2020	29	120	300
01403.000447/2019-27	Pregão 1/2020	53	15	-
01403.000305/2018-89	Convite 2/2020	1	39	-
01403.000399/2019-77	Tomada de Preços 2/2020	121	67	390
01403.000447/2019-27	Pregão 2/2020	1	14	-
01403.001026/2013-28	Tomada de Preços 3/2020	2.575	24	-
01403.000447/2019-27	Pregão 3/2020	1	30	345
01403.000348/2020-89	Pregão 1/2021	57	48	1.460
01403.000044/2021-01	Pregão 2/2021	107	38	365
01403.000046/2021-91	Pregão 3/2021	107	17	-
01403.000046/2021-91	Pregão 4/2021	134	15	-
01403.000046/2021-91	Pregão 5/2021	1	27	972
01403.000278/2021-40	Pregão 6/2021	111	25	730
01403.000409/2021-99	Pregão 1/2022	115	13	-
01403.000315/2021-10	Tomada de Preços 1/2022	303	42	-
01403.000253/2021-46	Tomada de Preços 2/2022	298	41	-
01403.000409/2021-99	Pregão 2/2022	10	1	-
01403.000409/2021-99	Pregão 3/2022	1	80	730
01403.000315/2021-10	Tomada de Preços 3/2022	1	21	-
01403.000478/2021-01	Pregão 4/2022	90	27	730
01403.000253/2021-46	Tomada de Preços 4/2022	1	21	-
01403.000315/2021-10	Tomada de Preços 5/2022	1	17	-
01403.000315/2021-10	Tomada de Preços 6/2022	1	15	-
01403.000225/2023-91	Concorrência 1/2023	85	35	390
01403.000144/2023-91	Tomada de Preços 1/2023	63	27	-
01403.000145/2023-35	Pregão 1/2023	32	30	152

01403.000144/2023-91	Tomada de Preços 2/2023	1	38	120
01403.000316/2023-26	Pregão 2/2023	55	21	152
01403.000189/2023-65	Tomada de Preços 3/2023	104	27	-
01403.000190/2023-90	Tomada de Preços 4/2023	111	23	-
01403.000189/2023-65	Tomada de Preços 5/2023	4	37	456
01403.000190/2023-90	Tomada de Preços 6/2023	3	30	33
01403.000147/2023-24	Tomada de Preços 7/2023	55	51	-

Fonte: SEI (2024).

A sequência exposta no Quadro 7 é cronológica e segue a numeração das licitações, por isso alguns processos se repetem na listagem. Destacou-se em negrito os processos que se repetem licitações em sua primeira ocorrência de licitação ou que tenham ocorrido apenas uma vez sem resultarem em contrato, apenas para fins de identificação.

Com base na estatística descritiva relacionada a cada fase, é possível estabelecer quais fases tendem a serem mais longas ou mais curtas, assim sendo, apresenta-se o Quadro 8:

Quadro 8 – Cálculos estatísticos descritivos do Quadro 6.

Estatística/Fase	Planejamento (1)	Execução do certame (2)	Gestão Contratual (3)	Σ
Média aritmética	158,73 dias	36,75 dias	595,07	792,55
Mediana	44,5 dias	27 dias	390 dias	461,5
Desvio padrão	452,71 dias	26,60 dias	451,93 dias	935,29

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

É possível notar que nas fases 1 e 3 há uma maior discrepância quanto às médias aritméticas, devido ao desvio padrão apresentado. Portanto, neste caso, é recomendável adotar as medianas, como medida de tendência central mais adequada à realidade.

Importante ressaltar que, em três casos, que são os Processos: 01403.000286/2014-67 com 2.001 dias; 01403.000651/2014-33 com 1.627 dias; 01403.001026/2013-28 com 2.575 dias; os prazos do planejamento são muito superiores ao desvio padrão apresentado de 453 dias. Não por preciosismo no planejamento, mas simplesmente pela ausência de um impulso na execução da contratação. Porém, o que foi encontrado em comum nos Processos citados, é que todos foram oriundos de processos físicos, antes da implantação do SEI, que ocorreu em 2017 no IPHAN.

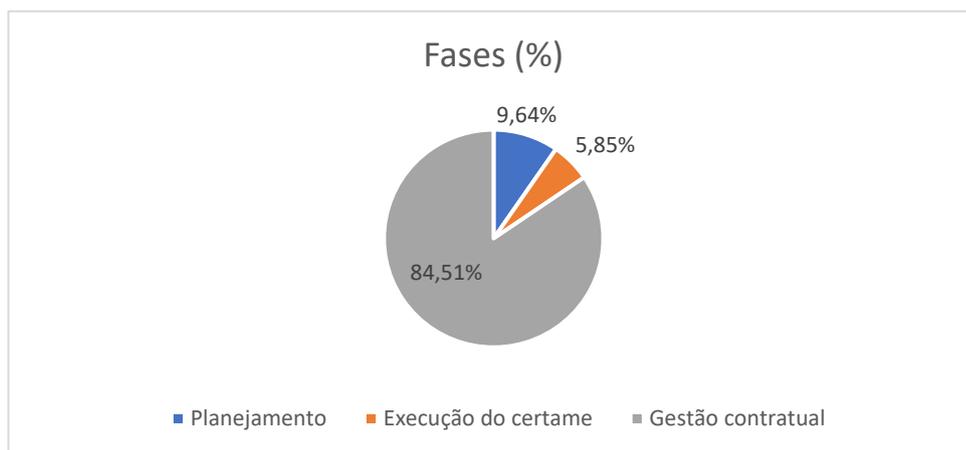
Já na fase de gestão, ao se avaliarem valores superiores ao desvio-padrão de 452 dias, verifica-se que aparecem 13 processos: CC 1/19, TP 1/19, PG 1/19, CC3/19, CC 4/19, TP 10/19, TP 11/19, TP 1/20, **PG 1/21**, **PG 5/21**, **PG 6/21**, **PG 3/22**, TP 5/23. Sendo os grifados contratos continuados, mas todos os casos, de fato possuem termos aditivos de prazo.

Da mesma forma, nos casos em que o Processo é planejado inicialmente, dependendo da modalidade, em períodos menores que 45 dias, pode levar a erros, por motivos de não se realizar a construção adequada.

No caso das licitações, a tendência é que o pregão tenha períodos mais curtos, abaixo da mediana de 27 dias. Enquanto o convite, a tomada de preços e a concorrência; que são licitações tradicionais e presenciais, foram mais longos, portanto, acima da mediana. O desvio padrão apresentado é de 27 dias.

É possível notar, que nas fases 1 e 3 há uma maior discrepância quanto às médias aritméticas, devido ao desvio padrão apresentado. Portanto, neste caso, é recomendável adotar as medianas, como medida de tendência central mais adequada à realidade.

Gráfico 1 – Percentual médio da cronologia por fase.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No Gráfico 1, é possível concluir que a fase de execução do certame é a que tende a durar menos, com 5,85% do tempo; seguida da fase de planejamento, com uma duração maior, de 9,64%. E finalmente, da fase de execução do contrato, com a maior duração, apresentando 84,61%. Por isso, faz-se importante maior atenção às fases que ocorrem primeiro, principalmente o planejamento, que lastreará as outras fases. Seja quanto a problemas para a execução do certame, por motivos de artefatos mal construídos, que podem levar ao fracasso; seja na execução contratual, que tenderá a gerar aditivos contratuais.

O índice de fracasso – elaborado pelo autor – será representado pela razão entre as licitações de um processo que não foram bem-sucedidas (desertas, fracassadas ou revogadas), independente do motivo, e o total de licitações no ano: $IFR = (\text{Total de licitações fracassadas, desertas, revogadas com mais de uma ocorrência}) / (\text{total de licitações no período})$.

O foco é no fracasso – não no sucesso –, por ser um risco, então deve ser evitado. Quanto mais o índice se aproximar de 1, pior será o resultado do período, e maior será o risco. Com base no caso concreto, que é a unidade em questão, foram realizadas as análises por ano, de 2019 a 2023. Então, com base nos resultados, foi criada uma escala, de 0 a 1, que indicou o risco em questão. Caso se deseje converter em percentual, basta apenas multiplicar o resultado por 100, então se $IFR = 1$, então, por exemplo, $1 \times 100 = 100\%$.

É importante ressaltar que, ao ser aplicada em outros casos, esta análise poderá ser mais específica. Por exemplo, poderia ser obtido o índice de fracasso por: área (meio e fim), por processo, por modalidade licitatória. E assim, proceder com uma análise mais específica, dependendo do objetivo.

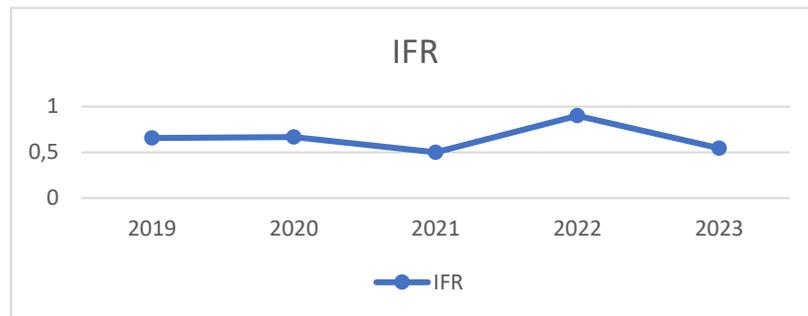
Desta forma, a fim de aprofundar as análises, traz-se a seguir o Quadro 9, no qual são demonstradas a quantidade de licitações por processo e por ano, quando ocorrem mais de uma vez, aplicando-se o IFR.

Quadro 9 – Cálculo do IFR por ano.

Número do processo	Quantidade de licitações desertas, fracassadas ou revogadas	Ano	IFR no ano	IFR x 100 (%)
01403.000340/2019-89	1	2019	IFR (2019) = $15 / 24$ = 0,625	62,50%
01403.000175/2019-65	1	2019		
01403.000200/2019-19	4	2019		
01403.000265/2019-56	1	2019		
01403.000286/2014-67	2	2019		
01403.000221/2019-26	3	2019		
01403.000342/2019-78	1	2019		
01403.000360/2019-50	2	2019	IFR (2020) = $6 / 9$ = 0,6666	66,66%
01403.000305/2018-89	2	2020		
01403.000447/2019-27	3	2020		
01403.001026/2013-28	1	2020	IFR (2021) = $3 / 6$ = 0,5	50,00%
01403.000046/2021-91	3	2021		
01403.000409/2021-99	3	2022	IFR (2022) = $9 / 10$ = 0,9	90,00%
01403.000315/2021-10	4	2022		
01403.000253/2021-46	2	2022		
01403.000144/2023-91	2	2023	IFR (2023) = $3 / 11$ = 0,5454	54,54%
01403.000189/2023-65	2	2023		
01403.000190/2023-90	2	2023		

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Representando-se os dados do Quadro 9 no Gráfico 2, fica da seguinte forma:

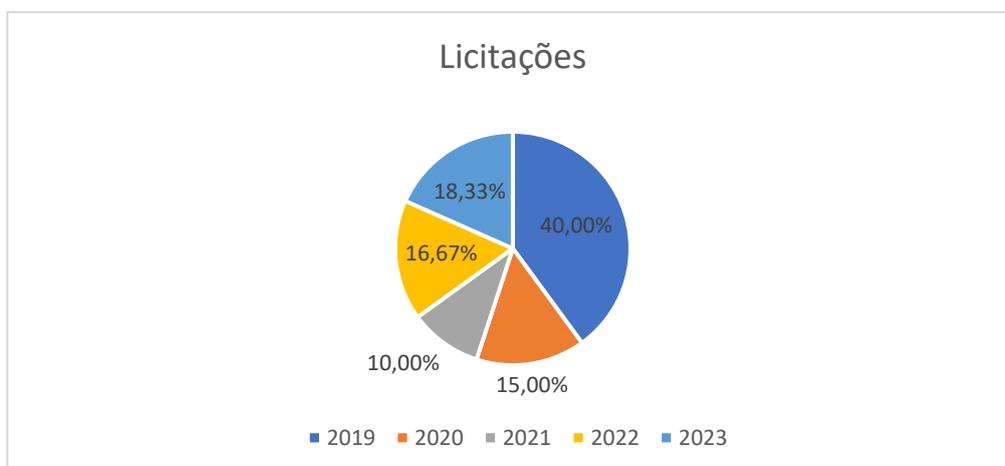
Gráfico 2 – Evolução do IFR de 2019 a 2023.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Realizando a análise do Gráfico 2, é possível perceber que o IFR se mantém estável numa média de 0,6458 em 2019 e 2020; tendo um decréscimo, para 0,5 em 2021. Em 2022, o índice alcança o maior valor da série, que é 0,9. Em 2023, por sua vez, ocorre uma queda significativa para aproximadamente 0,5454.

Do ponto de vista quantitativo, remetendo-se ao Quadro 2, verifica-se que houve um menor número de licitações em 2020 e 2021 por influência do período de pandemia da COVID-19. Em 2020 houve muitas dificuldades de se executarem as licitações presenciais, isso influenciou para que em 2021 só ocorressem pregões. Uma quantidade menor de licitações, e foco em licitações não presenciais, pode ter reduzido o IFR.

Destinchando o Quadro 2, é possível ver a representatividade de cada ano no total, vide Gráfico 3:

Gráfico 3 – Representação percentual do quinquênio de 2019 a 2023.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Observando-se o Gráfico 3, 40% das licitações em todo o período, de 2019 a 2023, ocorreram somente em 2019. Embora 18,33% das licitações tenham ocorrido em 2023, foi o período com maior qualidade, do ponto de vista do IFR.

4.2 Análise do planejamento

Considera-se neste caso o planejamento das aquisições da unidade de 2019 a 2023. Sendo assim, existe: (1) Valor estimado, que é aquele que é mensurado pela Administração, através da equipe de planejamento, nos estudos técnicos preliminares, e no termo de referência ou projeto básico; (2) Valor licitado, é a proposta mais vantajosa, que se apresenta como resultado da licitação, oriundo da disputa entre os licitantes participantes. Ademais, o percentual de economia representa quanto a Administração economizou numa determinada licitação em relação ao valor estimado.

Termo aditivo de vigência ou do objeto, que é quando se altera o objeto quantitativamente ou qualitativamente, tendo um impacto supressivo ou de acréscimo no valor inicial do contrato. O termo aditivo de vigência altera o prazo final do contrato, acrescentando mais tempo, de acordo com a conveniência e admissibilidade de cada caso, quando há contrato.

A seguir, apresenta-se o Quadro 10, com essas informações.

Quadro 10 – Detalhamento do planejamento das licitações ocorridas entre 2019 e 2023.

Licitação/a no	Contrato/ano	Valor estimado planejado (R\$)	Valor licitado (R\$)	Percentual de economia (%)	Valor com aditivos ao contrato (R\$)	Acréscimo percentual dos aditivos de tempo (%)	Quantidade de aditivos	Dias iniciais/dias de aditivos
CC 1/2019	6/2019	R\$ 2.041.889,60	R\$ 1.360.321,08	33,38%	R\$ 1.630.793,62	505,29%	8	208/1.051
CV 1/2019	-	R\$ 246.397,16	-	-	-	-	-	-
TP 1/2019	3/2019	R\$ 445.002,79	R\$ 382.702,40	14,00%	-	309,84%	4	315/976
PG 1/2019	4/2019	R\$ 264.434,28	R\$ 207.795,61	21,00%	R\$ 166.236,49	400% ⁵	5 ⁵	365/1.825
PG 2/2019	5/2019	R\$ 67.948,62	R\$ 40.000,00	41,00%	-	-	-	129/0
TP 2/2019	5/2019	R\$ 70.463,25	R\$ 56.292,32	20,00%	-	-	-	90/0
TP 3/2019	-	R\$ 665.303,93	-	-	-	-	-	-

CC 3/2019	9/2019	R\$ 5.365.518,83	R\$ 4.680.732,56	12,76%	R\$ 5.396.098,95	126,71%	4	569/723
PG 3/2019 PG 5/2019 PG 6/2019 PG 8/2019	-	R\$ 84.831,68	-	-	-	-	-	-
PG 4/2019	7/2019	R\$ 57.758,44	R\$ 47.516,40	17,73%	-	-	-	365/0*
CC 4/2019	1/2020	R\$ 2.337.782,25	R\$ 1.847.234,19	20,98%	-	178,71%	5	465/831
CC 5/2019	3/2020	R\$ 659.040,39	R\$ 585.076,66	11,22%	R\$ 661.339,22	93,93%	3	225/210
TP 4/2019 TP 5/2019 TP 6/2019	8/2019	R\$ 1.663.984,14	R\$ 1.344.740,17	19,19%	R\$ 1.633.394,28	131,42%	4	401/531
PG 7/2019	-	R\$ 178.211,54	-	-	-	-	-	-
PG 9/2019	-	R\$ 209.581,92	-	-	-	-	-	-
TP 7/2019 TP 8/2019 TP 10/2019	10/2019	R\$ 558.557,12	R\$ 528.156,03	5,44%	R\$ 528.077,52	161,33%	5	225/363
TP 9/2019 TP 11/2019	11/2019	R\$ 796.910,51	R\$ 741.454,21	6,96%	R\$ 986.846,88	513,95%	12	225/1105
TP 1/2020	07/2020	R\$ 1.751.246,82	R\$ 1.321.231,08	24,55%	R\$ 2.001.428,31	77,84%	3	501/390
CC 1/2020	4/2020	R\$ 578.777,42	R\$ 508.709,38	12,11%	R\$ 506.613,62	66,67%	2	180/120
CV 1/2020 CV 2/2020	-	R\$ 63.942,84	-	-	-	-	-	-
TP 2/2020	8/2020	R\$ 230.319,50	-	16,51%	-	225,00%	3	120/270
TP 3/2020	-	R\$ 65.065,76	R\$ 64.220,99	1,30%	--	-	-	-
PG 1/2020 PG 2/2020 PG 3/2020	04/2020	R\$ 199.827,96	R\$ 171.981,12	13,94%	-	-	-	345/0*
PG 1/2021	01/2021	R\$ 979.151,04	R\$ 696.691,68	28,85%	R\$ 787.310,16	300,00% ⁵	4 ⁵	365/1.095*
PG 2/2021	2/2021	R\$ 72.569,10	R\$ 62.300,00	14,15%	-	-	2	365/0*
PG 3/2021 PG 4/2021 PG 5/2021	4/2021	R\$ 155.820,00	R\$ 145.635,97	3,47%	-	266,30% ⁵	4 ⁵	365/607
PG 6/2021	1/2022	R\$ 17.690,37	R\$ 17.076,36	-	-	200,00% ⁵	3 ⁵	-
PG 1/2022 PG 2/2022 PG 3/2022	5/2022	R\$ 184.647,96	R\$ 146.899,66	20,44%	-	100,00% ⁵	1 ⁵	365/365
PG 4/2022	06/2022	R\$ 68.731,85	R\$ 63.238,92	7,99%	-	100,00% ⁵	1 ⁵	365/365

TP 2/2022 TP 4/2022	-	R\$ 87.993,94	-	-	-	-	-	-
TP 1/2022 TP 3/2022 TP 5/2022 TP 6/2022	-	R\$ 77.405,20	-	-	-	-	-	-
CC 1/2023	3/20 24	R\$ 3.319.133,09	R\$ 2.974.294, 88	10,39%	-	-	-	390/0
PG 1/2023	6/20 23	R\$ 140.178,32	R\$ 91.500,00	37,73%	-	100,00%	1	150/150
TP 1/2023 TP 2/2023	2/20 23	R\$ 118.383,17	R\$ 107.911,37	8,8 ⁵ 5%	-	-	-	120/0
PG 2/2023	3/20 23	R\$ 111.796,00	R\$ 110.000,00	1,61%	-	100%	1	150/150
TP 3/2023 TP 5/2023	4/20 23	R\$ 826.382,39	R\$ 756.580,05	8,45%	-	90%	1	240/216
TP 4/2023 TP 6/2023	5/20 23	R\$ 428.111,67	R\$ 385.332,69	9,99%	-	100%	1	165/165
TP 7/2023	-	R\$ 191.504,00	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	R\$ 26.053.997,87	R\$ 19.445.625 ,78	--	-	-	-	4.868/7.25 1 ⁶

Fonte: SEI (2024).

No âmbito do planejamento, a fim de não enviesar os dados, considerou-se o valor final planejado em cada processo administrativo que buscava uma contratação. Então, tendo em vista melhor identificar, as licitações de uma mesma linha remetem a uma mesma contratação, e do mesmo processo administrativo.

Cabe ressaltar que a análise de planejamento neste caso também contempla as partes 2 e 3, de execução em geral; pois é neste momento que se percebem os desdobramentos do planejamento. O objeto da ação planejada na Tomada de Preços nº 3/2020 é a mesma das ações das Tomadas de Preços nº 1 e 3 de 2023, apenas ocorreram em processos distintos. De qualquer forma, como a licitação foi bem-sucedida, considerou-se no cálculo.

Ao extrair da coluna “Valor estimado planejado (R\$)” do Quadro 9 apenas os valores que resultaram em licitações bem-sucedidas, tem-se um resultado total de R\$ 23.346.803,14. Verificando-se na coluna “Valor licitado (R\$)”, obtém-se o somatório das licitações bem-sucedidas na ordem de R\$ 19.445.625,78; conclui-se que houve uma economia total de R\$ 3.901.177,36 (16,71%). Isso demonstra que a concorrência entre os licitantes nas licitações é benéfica para a Administração. Na sequência, divide-se as análises dos termos aditivos em duas categorias: contratos pré-fixados e; contratos continuados.

⁵ Essas marcações no quadro indicam os contratos continuados da UG 343035.

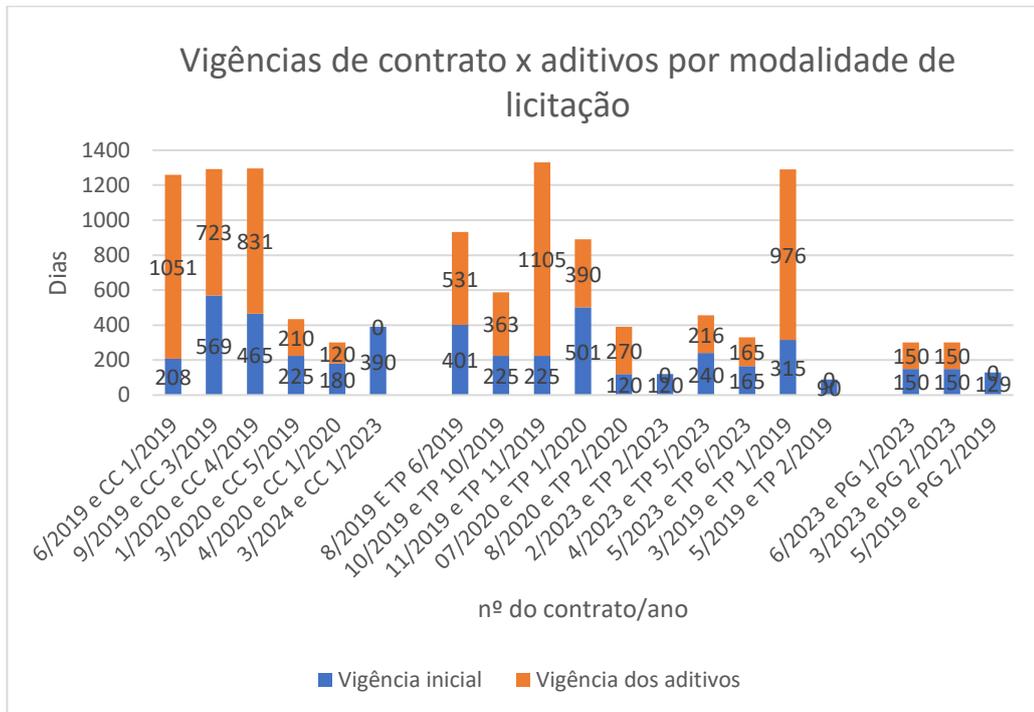
⁶ Desconsiderou-se no somatório os contratos continuados.

Nos contratos pré-fixados, o cronograma do contrato já é definido de forma definitiva na fase de planejamento e, embora eventualmente seja permitida a prorrogação, é necessário enviar à Procuradoria Federal, para análise da minuta de termo aditivo ao contrato. Além disso, nestes casos, existe uma maior probabilidade de esta prorrogação gerar custos não previstos inicialmente, como é muito comum em obras (ver Gráficos 4 e 6).

E nos contratos continuados, por sua vez, existe o Parecer Referencial nº 1/2020/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU, que dispensa o envio para o órgão, desde que sejam cumpridos os requisitos do referido Parecer. Além disso, o contrato continuado já prevê a prorrogação por até 60 meses, de acordo com o disposto no II, Art, 57 da LLC, tendo em vista a vantajosidade e a natureza dos serviços prestados. Finalmente, os contratos continuados têm origem na modalidade pregão, pois são bens e serviços comuns, no caso estudado, de acordo com o parágrafo único, Art. 1º da Lei 10.520/2002. Então, torna-se dispensável a análise de tais contratos – na ótica de termos aditivos –, tendo em vista que os termos aditivos oriundos de tais processos já eram previstos desde o início.

A seguir, no Gráfico 4, visualiza-se a representação gráfica dos aditivos de prazo nos contratos da área finalística por modalidade licitatória:

Gráfico 4 – Vigências de contrato com aditivos por modalidade de licitação.



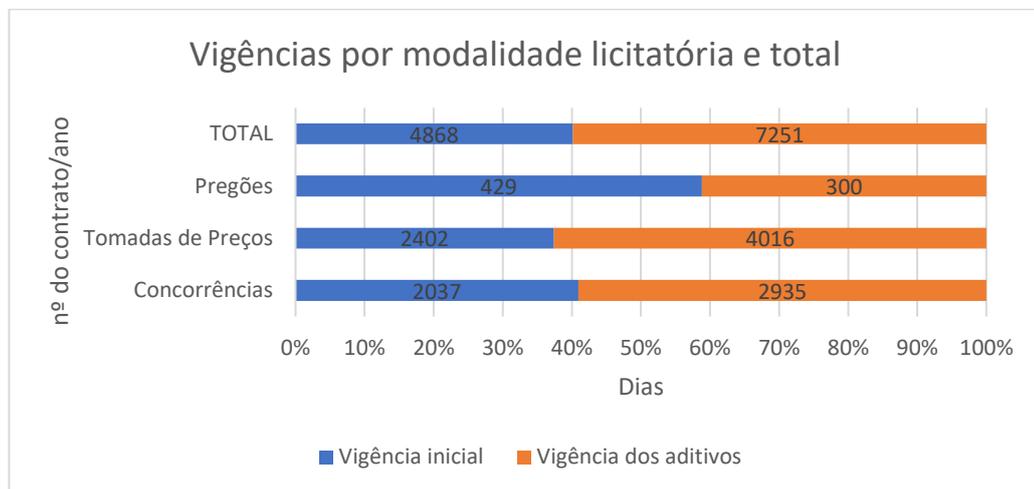
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

É importante ressaltar que alguns contratos finalísticos ainda estão em execução, como o 4/2023 e 5/2023. O contrato 3/2024 é oriundo de uma concorrência de 2023, iniciada apenas no ano de 2024, então ainda não possui aditivos.

Dos 19 contratos demonstrados no Gráfico 4; 3 não possuem aditivos de prazo (15,79%), 4 (21,05%) possuem vigência inicial maior que a vigência de aditivos; 3 possuem vigência igual (15,79%) e os 10 (47,37%) restantes possuem a vigência dos aditivos superior à vigência inicial. Os casos mais marcantes são dos Contratos 11/2019, com aditivo de prazo de 513,95% a mais, seguido do Contrato 6/2019, com acréscimo de 505,29%.

Visualizando-se por modalidade e o total, fica no Gráfico 5:

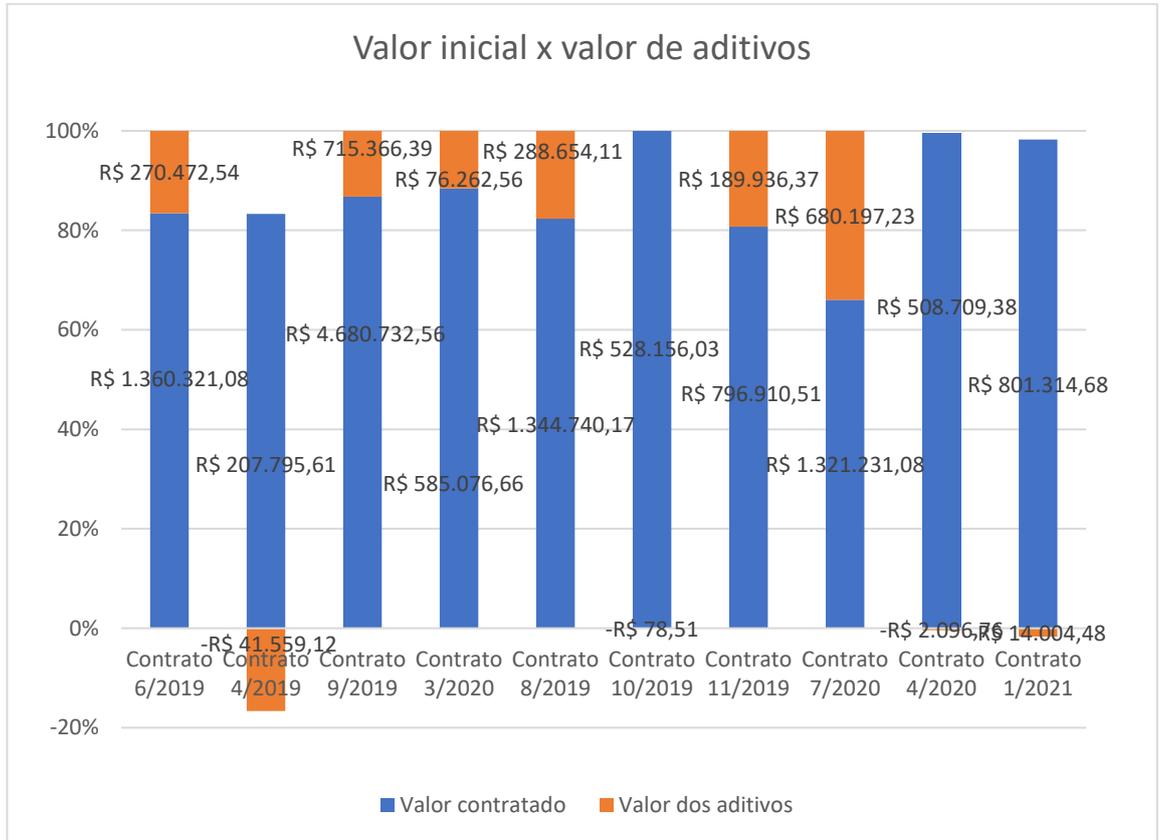
Gráfico 5 – Vigências por modalidade licitatória e total.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No Gráfico 5, observa-se que 40,17% dos dias totais são originários do contrato e 59,83% são oriundos de termos aditivos de prazo. A única modalidade em que o tempo inicial previsto não supera os acréscimos de aditivos, é o pregão. Na modalidade tomada de preços, os dias previstos inicialmente correspondem a 37,43%. Nas concorrências, 40,97% correspondem aos dias previstos inicialmente e 59,03% aos dias acrescidos nos aditivos.

Agora, com base no Quadro 9, partindo para uma perspectiva financeira, obtém-se a seguinte visualização no Gráfico 6:

Gráfico 6 – Valor contratado inicialmente e valor dos aditivos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Na série apresentada no Gráfico 6, apenas 4 contratos tiveram redução via termos aditivos. O restante contou com acréscimos, sendo o maior acréscimo do Contrato 7/2020, com 51,84%.

4.3 Análise das matrizes de riscos

Aqui, busca-se focar no documento intitulado mapa de riscos, que é confeccionado na fase de planejamento da contratação e na fase de gestão do contrato. Esse documento pode conter uma ou mais análises de riscos referentes as duas fases: planejamento da contratação e gestão.

Com base nos dados coletados através de pesquisa documental, quanto aos documentos intitulados no SEI como “mapa de riscos”⁷ – que é um modelo SEI elaborado pela Sede –, pode-se observar no Quadro 11:

Quadro 11 – Identificação dos processos e respectivos quantitativos de mapas de riscos.

Número do processo	Quantidade de mapas de riscos	Quantidade de análises de riscos		Área demandante
		Planejamento	Gestão	
01403.000305/2018-89	1	1	0	Fim
01403.000026/2019-04	5	1	5	Meio
01403.000177/2019-54	1	1	0	Fim
01403.000200/2019-19	1	1	0	Fim
01403.000221/2019-16	1	1	0	Fim
01403.000265/2019-56	1	1	0	Fim
01403.000266/2019-09	1	1	1	Meio
01403.000332/2019-32	1	1	0	Fim
01403.000342/2019-78	1	1	0	Fim
01403.000360/2019-50	1	1	0	Fim
01403.000399/2019-77	1	1	0	Fim
01403.000447/2019-27	1	1	1	Meio
01403.000090/2020-11	1	1	0	Fim
01403.000165/2020-63	1	1	0	Fim
01403.000348/2020-89	4	1	3	Meio
01403.000044/2021-01	2	2	2	Meio
01403.000046/2021-91	4	3	3	Meio
01403.000253/2021-46	1	1	0	Fim
01403.000278/2021-40	3	1	2	Meio
01403.000315/2021-10	1	1	0	Fim
01403.000409/2021-99	2	1	2	Meio
01403.000478/2021-01	2	1	2	Meio
01403.000144/2023-91	2	2	0	Fim
01403.000145/2023-35	1	1	0	Fim
01403.000147/2023-24	1	1	0	Fim
01403.000189/2023-65	1	1	0	Fim
01403.000190/2023-90	2	2	0	Fim
01403.000225/2023-91	2	2	0	Fim
01403.000316/2023-26	1	1	0	Fim
TOTAL	47	35	21	-

Fonte: SEI (2024).

Foram encontrados 29 processos com mapas de riscos, com base nas licitações pesquisadas de 2019 a 2023, totalizando 47 mapas de riscos. Esses 47 mapas de riscos se

⁷ Atualmente há um módulo específico no sistema Compras intitulado “Gestão de Riscos”, por força da IN SEGES nº 58 de 8 de agosto de 2022. No sistema são gerados artefatos diversos ligados ao planejamento, contratação e gestão. Incluindo-se neste caso a matriz de gerenciamento de riscos, que tem sido juntada aos processos administrativos. É obrigatório elaborar os artefatos no sistema. E são publicados em suas versões finais.

desdobram em 56 análises de riscos, seja de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, seja de gestão do contrato.

A tendência de alguns processos possuírem mais mapas de riscos que outros – principalmente de gestão – se deve ao fato de que nesses casos os Processos se referem a contratos continuados, e para a sua renovação é obrigatória a elaboração de mapa de riscos atualizado, segundo o disposto no §1º, Art. 26 da IN MP/SEGES nº 5/2017. Portanto, é visível que na área finalística a fase de gestão não possui nenhuma análise de riscos.

Ao dividir essas análises por ano, evidencia-se o quadro 12, a seguir:

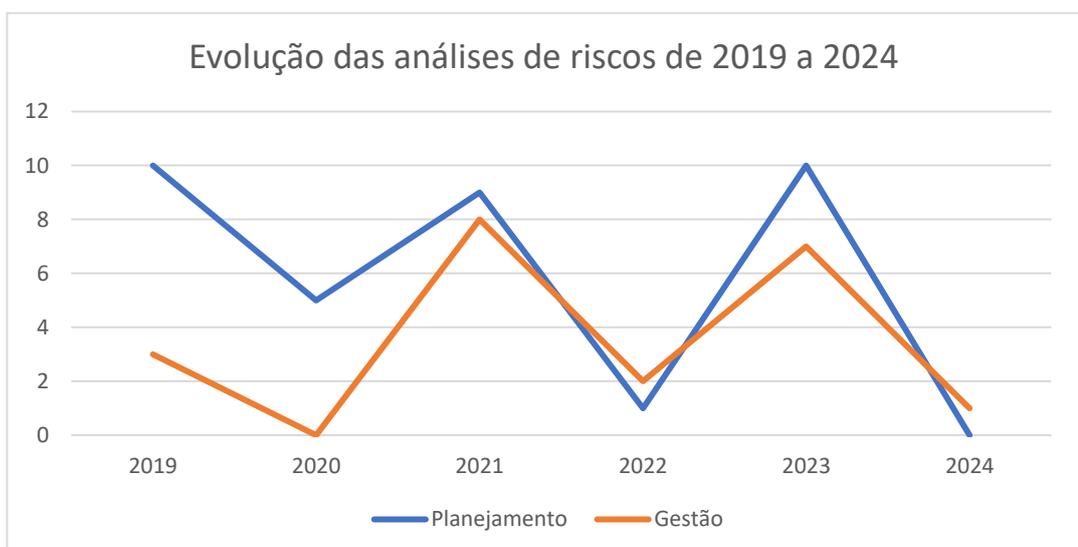
Quadro 12 – Análises de riscos por ano.

Ano	Planejamento da contratação e seleção do fornecedor (quantidade de análises)	Gestão do contrato (quantidade de análises)	Total
2019	10	3	13
2020	5	0	5
2021	9	8	17
2022	1	2	3
2023	10	7	17
2024	0	1	1
TOTAL	35	21	56

Fonte: SEI (2024).

Com base no Quadro 12, plota-se os Gráficos 7 e 8, a seguir:

Gráfico 7 – Evolução das análises de riscos de 2019 a 2024 por fase.

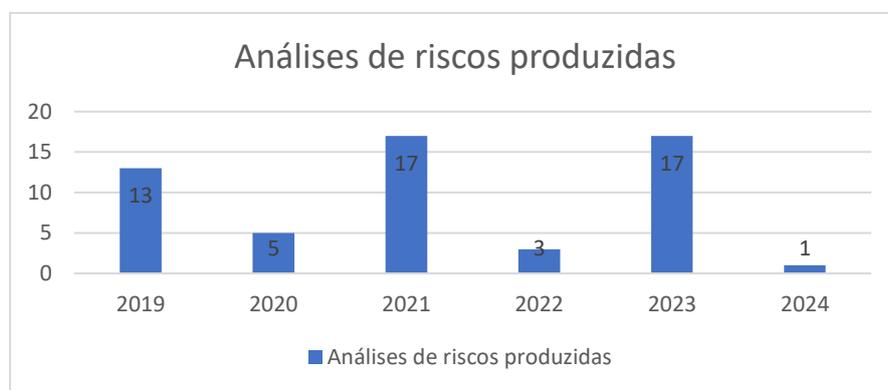


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

É possível observar uma tendência de análises de gestão acompanharem as análises de planejamento, e vice-versa. Ao se realizarem os cálculos de correlação e covariância, os resultados foram que, a correlação = 0,694 e a covariância = 10,3; em relação às duas variáveis. O que indica que, existe uma tendência positiva das variáveis se comportarem de forma semelhante, quanto às suas próprias variações.

Sendo assim, observando-se o Gráfico 8, que tem por base no Quadro 11. No gráfico, percebe-se a quantidade de matrizes de riscos por ano:

Gráfico 8 – Evolução de análises de riscos produzidas entre 2019 e 2024.



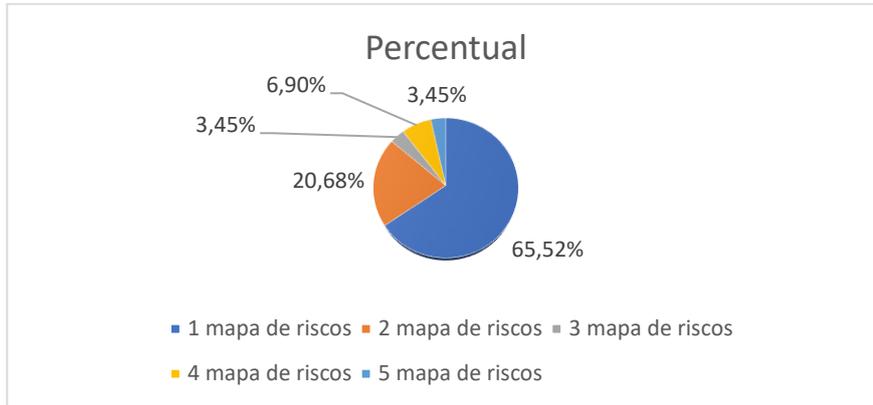
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Neste caso não se considera o ano de abertura do processo, e sim a data de assinatura do /documento “mapa de riscos”. Desta forma, não há o enviesamento pela quantidade de processos abertos num determinado ano, tendo em vista que o foco são as análises de riscos.

Importante ressaltar que, erroneamente, existia uma associação da confecção de determinados artefatos com processos de contratos continuados, ligados à área meio. Porém, após análise da instrução processual – a fim de se fazer cumprir o disposto no parágrafo único do art. 38 da LLC –, a Procuradoria Federal, através dos Pareceres nº 6/2019/PROT/PFIPHANMT/PGF/AGU e 86/2019/PFIPHANGO/PGF/AGU, recomendou confeccionarem os artefatos – inclusive o mapa de riscos – de acordo com a IN nº 5/2017/SEGES/MPOG, ao menos na fase de planejamento. Sendo assim, a partir do ano de 2019, a área finalística passou a adotar um melhor planejamento, com base nas normas vigentes à época (alguns procedimentos daquele ano não possuem esses artefatos).

Fazendo uma análise numérica de representatividade quanto ao total de matrizes de riscos por processo, tem-se o Gráfico 9:

Gráfico 9 – Percentual de quantitativo de matrizes de riscos com relação ao total de processos.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ao se observar o Gráfico 9, chega-se à conclusão que há 1 ocorrência de 3 mapas de riscos e uma ocorrência de 6 mapas de riscos, 2 ocorrências de 4 mapas de riscos, 5 ocorrências de 2 mapas de riscos e 19 ocorrências de 1 mapa de riscos.

Cronologicamente, a fase de gestão do contrato costuma ser mais longa que a fase de planejamento. Porém, é possível observar nos Quadros 11 e 12 que a maioria das análises se concentra justamente na fase de planejamento. Quanto ao aspecto textual das análises de riscos, é possível notar que existem algumas repetições de textos. E, aparentemente, algumas análises possuem apenas um risco demonstrado, de forma bem objetiva, e sem aprofundamento.

4.4 Análise dos dados das entrevistas

Esta seção apresenta a análise das entrevistas. A ECT faz parte da Nova Economia Institucional, e foca na análise das estruturas de governança (mercado, hierarquia e formas híbridas), que ajudam a minimizar os custos de transação, definidos como os custos envolvidos na negociação, execução e adaptação dos contratos (Zanella *et al.*, 2015).

Nesse sentido, a análise das entrevistas procede com base nas seções anteriores, que, através da pesquisa documental, trouxeram à luz situações referentes aos procedimentos de contratação pública e sua execução. Destarte, esta análise busca similaridades apontadas pelos entrevistados com questionamentos segregados em 6 blocos, conforme Quadro 13.

Quadro 13 – Divisão das entrevistas em blocos de análise.

Número do bloco	Questões do bloco	Descrição
1	1	Trata da instrução processual.
2	2 a 6	Se referem à fase de planejamento da contratação.

3	7	Remete à execução do certame.
4	8 a 10	Abordam a execução contratual.
5	11 e 12	Tratam de regulamentação e diálogo institucional.
6	13 e 14	Abordam a relação entre governança, riscos ou outras questões consideradas pertinentes pelo entrevistado.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

4.4.1. Análise do bloco 1

Na ótica do **bloco 1**, é necessário que haja organização, para que os processos tramitem da melhor forma possível. Sabe-se que a instrução processual é necessária, sendo importante que seja realizada de forma padronizada. Ultimamente o fluxo processual não tem seguido um rito específico, ainda mais com a NLLC em vigor, de forma exclusiva. Assim, os seguintes pensamentos são trazidos:

E1 – A instrução diverge até entre agentes do mesmo setor, uma vez que não há um parâmetro determinado. Deveríamos ter um guia ou manual básico de instrução processual para nortear e padronizar o procedimento.

E2 – Para aqueles documentos, documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar e até mesmo termos de referência. Por vezes a gente vê que vem assim, meio que padronizada, ou seja, copiam e colam esses artefatos, para dar andamento com mais agilidade nas contratações né?

E3 - É inclusive na nossa Superintendência, pelo menos quando a gente entrou, né? É, eles, eles tinham um modus operandi já de fazer e a gente foi aprendendo a fazer como eles faziam, né? mas eu entendo que a gente nem passou por um processo de capacitação. A gente começou a fazer também sem um entendimento muito claro do que era aquilo, né? Então eles são bons. Se a gente trabalha com eles, como é para ser, né? Mas acho que eles não têm sido bem aproveitados. Seria a capacitação e a gente entender. Entender de fato a contribuição daquele de cada instrumento daquele nos nossos processos.

E4 - Alguns processos ou não atribui o devido valor a algumas fases desse processo, né? Assim, às vezes por falta de tempo, às vezes pela questão do limite para empenho.

E5 - É o acúmulo das atividades que a gente possui. E, de uma certa forma é, inclusive, já temos até alguns concluídos, né, e contratos concluídos. Mas eu acho que a instrução desses processos, ela é teve um cuidado diferente do que os dos outros anos. Não que tenha sido totalmente 100%, né? Mas eu acho que para a gente, pelo menos. Definir as prioridades e, colocá-las de acordo com as nossas possibilidades de execução. Eu acho que já foi um ganho bem positivo.

Dos raciocínios acima, depreende-se que não há padronização. A cultura organizacional é marcante na construção do *know-how* referente à condução dos procedimentos, e isso é apontado como algo normal. Aparentemente, quem já fazia não possuía o conhecimento

considerado adequado ou não tinha o perfil desejável para conduzir a execução e a gestão da unidade. Inclusive, essa forma de agir levou ao acúmulo de atividades, em um espaço menor de tempo, sendo reproduzida com o tempo. Por isso, destaca-se a importância de capacitar servidores e gestores, a fim de minimizar essas situações.

Ademais, fala-se do tempo para se concluírem os procedimentos, inclusive quanto à questão de limite temporal de empenhos, no limiar do fim do exercício. Outra questão, como o acúmulo de atividades, também interfere na situação. É possível perceber que o fato de haver uma priorização das ações em período mais recente resultou positivamente, segundo a opinião citada. Essa construção da priorização traz maior fluidez e pode contribuir para uma fase de planejamento mais adequada à realidade institucional, numa velocidade confortável e priorizando o que for estritamente necessário naquele momento.

4.4.2. Análise dos blocos 1 e 2

Seguindo-se com o **bloco 2**, vê-se alguns posicionamentos referentes à fase de planejamento, especificamente da equipe de planejamento e seus artefatos:

E1 - O trabalho da equipe de planejamento é fundamental, pois vai fornecer os subsídios necessários à futura licitação. Um planejamento deficiente certamente terá como consequência um produto ou serviço problemático. Precisamos investir mais no tempo de planejamento e reconhecer a importância que esta fase tem nas futuras licitações. Muitos dos artefatos ainda são subvalorizados. São tratados como apenas uma etapa a ser cumprida na fase de planejamento. Porém é nesta fase que deve ser feito um estudo de viabilidade, e poucos servidores possuem conhecimento ou capacitação sobre o assunto. A adequação é importantíssima, uma vez que o contrato é dinâmico e mutável. Com a nova previsão de contratos assinados por tempo mais longo (5 anos), é essencial que se realize o monitoramento do mapa de riscos e se inclua riscos anteriormente não mapeados. Os únicos setores externos que analisam os nossos processos são a PF e a COLIC, dependendo do caso. E considerando o tempo limite de análise (30 dias), o tempo a princípio parece muito longo. Porém é necessário considerar que esses setores atendem várias unidades e a depender da demanda talvez sejam prazos até curtos frente à demanda. Cabe ressaltar que como muitas vezes o planejamento é negligenciado, os prazos tendem a se tornar absurdos frente a necessidades urgentes e não devidamente planejadas.

E2 – Vista da formalidade em termos em si equipes de planejamento, eu vejo que ainda não há um entrosamento entre eles, os membros da equipe, não da forma como deveria ser, né? Assim, a equipe de planejamento faz a parte, mas meio que isolado, né? Só para cumprir. Então, assim é. Eu vejo que há, sim, falta de comunicação, falta de liberação, para as coisas se desenrolarem de repente. Até por conta mesmo do dia a dia, né? Isso daí, por vezes a gente também olha muitos documentos que a gente vê fulano e outro colega pega, faz um *control+c* e *control+v* de um outro documento, de uma contratação

similar. E aí vai juntando tudo. Ou seja, vira uma colcha de retalhos, né? A gente vai juntando as coisas, as coisas, e depois a gente tenta. Mas aí é assim o planejamento. Não há assim. Na minha visão, não há. Está mais para um papo, um planejamento, do que isso aí.

E3 – Só que o que mais toma tempo da gente são outras coisas, são, é a fiscalização, é análise de projeto, é o licenciamento, é uma série de outras coisas que não se contabiliza isso, né? Então a gente é muito demandado para essa parte e não tem uma capacitação para contratos, para essa questão que é para por aí que a gente vai ser analisado, né? E pontuado, digamos assim. Os estudos técnicos preliminares, ele te conduz assim para já fazer ele ter uma diferença bacana, sabe? Ele já nem ficava. Mas os estudos técnicos preliminares, eu somente recentemente que compreendi um pouco melhor, para que eles servem. Então não é uma equipe de planejamento. Então não é um planejamento. Ele fica só nos nomes? Ó, eu sinto muito, mas é uma coisa que fica só no nome.

E4 – Em todos os aspectos a gente peca. Primeiro porque eu acho que a gente nem sabe de fato, em termos metodológicos, assim, de verdade, o que seria esse planejamento. Assim, como seria um planejamento eficaz? Então eu acho para mim que não existe. A gente faz algo que a gente acha que é um planejamento, mas é muito amador, e aí não funciona. Sempre os planos, os termos de referência, eles apresentam algumas questões, às vezes que a gente não previu e que se a gente tivesse um tempo adequado para estruturar eles, obviamente tecnicamente a gente conseguiria pensar sobre isso.

E5 - Eu acho que há esse desconhecimento, né, dos procedimentos assim, e há alguns vícios que vem ali do passado. Então eu acho que a equipe de planejamento. É, eu não lembro de ter tido nenhuma conversa. Numa capacitação bastante até pode ser alguma coisa do tipo. Que que reunisse, né? Todo esse grupo, né? E afinasse melhor os procedimentos, né? Só isso aqui a gente está falando o óbvio, mas às vezes é falar o óbvio, né? Porque tem alguém ali que não entende muito aquele óbvio. Esse afinamento mesmo dos procedimentos, para que todo mundo da equipe ficasse mais azeitado, né? Na coisa, e às vezes há também, né? Algumas falhas da falta de conhecimento. Porque era um era um documento enorme. Não, ele era um documento enorme. Juro que eu fui preenchendo assim. E ele deu muito abaixo da construção do orçamento. O mapa de riscos e se olhar não era nada do mesmo objeto, mas eu fui olhar. Eu digo, mas como é que faz, né? Esse documento, né? Por quê? Aí, no mínimo 6 meses é possível, né? A gente executar mais. O exercício que a gente fez esse ano foi usando aquele PCA, que eu nem sabia da existência, né?

Alguns entrevistados suscitaram sobre carência de capacitações – nos **blocos 1 e 2** –, então, foram solicitadas via Fala.br ao IPHAN, informações sobre capacitações da unidade entre 2021 (início da vigência da NLLC) e 2023. Foram extraídas então as capacitações relacionadas ao tema deste trabalho, sintetizadas através do Quadro 14:

Quadro 14 – Capacitações ocorridas entre 2021 e 2023 relacionadas ao tema.

Ano	Quantidade de servidores/gestores capacitados	Tema	Carga horária	Modalidade	Instituição promotora
2021	3	O que muda com a NLLC	20	EAD	Zênite
2022	1	Curso <i>in company online</i> : Gestão de obras públicas	32	EAD	One Cursos
2022	2	Elaboração de termos de referência	14	EAD	ENAP
2022	1	Elaboração e análise de planilha de custos e formação de preços para contratação de serviços em regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra	24	EAD	INGEP
2022	2	Formação de pregoeiros – prática	14	EAD	ENAP
2022	1	Relações interpessoais e <i>feedback</i>	21	EAD	ENAP
2023	3	Encontros de administração e logística: NLLC	3	EAD	IPHAN
2023	12	Encontro Regional de Gestão e Contratações Públicas 2023 – Edição Nordeste	32	Presencial	IPHAN

Fonte: IPHAN (2024).

No Quadro 14, é possível observar que em 2021 houve apenas 20 horas de capacitação a 3 servidores; além de várias capacitações relacionadas ao tema em 2022, somando-se 125 horas e 7 servidores. Em 2023, ocorreram 35 horas de capacitação a 15 servidores.

Percebe-se nas entrevistas que é apontado que só recentemente a pessoa entrevistada entendeu sobre a função dos estudos técnicos preliminares, e, sobre o mapa de riscos, que se entendeu como sendo necessário atualizar, especialmente na vigência da NLLC. Essas questões foram explicadas com detalhes na capacitação do Encontro Regional do Nordeste, em outubro de 2023. Nessa seara, o exposto remete a um planejamento adequado, com o estabelecimento de um cronograma de atividades, verificando as atribuições de cada servidor, para fazer uma distribuição adequada. Assim, uma gestão assertiva pode trazer melhorias nesses pontos, com a colaboração dos próprios servidores envolvidos.

Além disso, levanta-se como apontamento a cópia de documentos – nos **blocos 1 e 2** –, a fim de agilizar os procedimentos. A cópia em si, se for eloquente, e de acordo com o objeto a contratar, não seria o problema. A questão é: se estaria adequada a se encaixar em outro objeto, dependendo do documento e das adaptações realizadas. De qualquer forma, foi detectado que existem cópias nos processos.

Nos **blocos 1 e 2** verifica-se que os entrevistados comentam ao mesmo tempo sobre acúmulo de atribuições e funções, e o acúmulo de atividades de forma concentrada, em um tempo menor. Isso tende a gerar uma sobrecarga de trabalho que pode levar as pessoas a cometerem erros ou produzirem documentos sem o detalhamento adequado.

A referência ao planejamento como algo inexistente e figurativo, tanto como equipe, tanto como o planejamento como um todo, de acordo com a entrevista, faz também referência à reunião anual do IPHAN-AL, que ocorre sempre nos inícios dos exercícios. Porém, não havia uma pactuação (assinatura) do que seria realizado ou a revisão desse pacto. Isso passa a ocorrer com a gestão atual do IPHAN.

Quando se refere que a construção do orçamento deu abaixo do esperado, foi com a utilização do documento intitulado “Termo de Justificativas Técnicas Relevantes”, que apesar de não ser obrigatório, está disponível em sua versão mais recente no site da CGU. Além disso, em pesquisa nos processos, foi possível perceber que os técnicos precisam de *softwares* específicos para elaboração de planilhas, a exemplo do OrçaFascio, que está em fase de aquisição pela Sede, e melhora a produtividade.

Também é possível observar a importância do PCA, que faz um exercício de planejamento para o ano posterior em duas etapas, uma inicial no primeiro semestre, e uma revisão no segundo semestre, exercício que não era realizado antes, além de poder preparar o governo para um impacto aproximado das despesas, no ano seguinte. Por fim, o PGD absorve todo esse planejamento e o torna quantificável.

No caso de prazos de setores externos à unidade citados, são 30 dias para a PF e 60 dias para a COLIC (repactuações). Assim, deve ser inserido no cronograma do planejamento das contratações, bem como outras situações, como repactuações e aditivos, porque esses prazos são normatizados devido às altas demandas.

Até este momento existe pouco contato externo, apenas as dúvidas que os licitantes querer dirimir, ou tentativas de impugnação e inconsistências. De qualquer modo, a partir deste momento, com os questionamentos surgindo, já começa a se desenhar uma situação de racionalidade limitada, pois os envolvidos começam a enxergar que não conseguiram prever todas as situações possíveis. Ao mesmo tempo, os licitantes podem se utilizar de comportamentos oportunistas de duas formas: silenciando, quando encontrarem falhas que possam lhe beneficiarem de alguma forma adiante, durante a licitação, ou tentando impugnar quando percebem que não tem condições de concorrer.

Finalizando a fase de planejamento, é nela que ocorre o início de todo o procedimento. Isto é, os artefatos são construídos para nortear o certame, e a qualidade destes impactará significativamente o andamento da licitação e os contratos.

4.4.3. Análise do bloco 3

No **bloco 3**, têm-se a reflexão sobre a execução do certame, alguns posicionamentos sobre a situação:

E1 – Sim. Projetos Básicos incompletos. Projetos Básicos copiados de outros certames. Ausência de informações sobre critérios de julgamento etc. A fase interna das licitações precisa ser tratada com mais seriedade, principalmente na área finalística, e se for o caso, deverá haver capacitação. É muito comum que os servidores que não fazem parte da CPL acreditem que não precisam se qualificar, e na hora de fazer um Projeto Básico acabam elaborando um documento incompleto.

E2 – a gente percebe por vezes por conta da qualidade do documento que é feito, né? Então, por exemplo, um termo de referência mal redigido. Tudo depende primeiro de um treinamento, né? Eu acho que todo servidor público precisa passar. Todo o servidor trabalha nessa área, seja fazendo a parte inicial do processo de licitação. E outra coisa que eu acho que é fundamental né? São 2 coisas. De repente é esse compromisso que o servidor precisa assumir para executar aquela tarefa e o tempo que é dado a ele para fazer a tarefa, né? Então eu acho que isso é importante. É fundamental, né? Para evitar esses erros, né? Pelo menos mitigar, né? Diminuir os erros.

E3 – Que isso vem me perturbando. Eu quero aprender a fazer outro tipo de modalidade. Eu quero aprender a fazer. É empreitada por preço unitário, porque a gente faz por preço global, e a execução parece que é por preço unitário. Porque, por exemplo, só dá um exemplo agora da obra da sede, é preço global, né? Ele devia estar fazendo tudo por aquele valor, mas qualquer coisa ele foi fazer um reboco, ele não fez o restante, porque ele só estava contratado para 6 m², e aí o buraco, o resto vai ficar daquele jeito, né? Se os outros itens tiverem superdimensionados, ele vai dizer? Ele não vai dizer. Então o preço global, às vezes você tem prejuízo num item, você tem ganhos no outro.

E4 – Bem, eu acho que às vezes infiltrar empresas que possuem realmente competência para aquilo. E eu acho que às vezes a gente podia sair da nossa zona de conforto e usar a legislação que a gente tem, por exemplo, as licitações por técnica e preço. Geralmente a gente não tem feito isso.

E5 – Pegar a execução das licitações eu já vi né, alguns anos atrás, uma dificuldade bem maior, né?

Muitas vezes, no momento das licitações ocorrem problemas que interferem no julgamento das propostas, ou até mesmo quanto ao julgamento da habilitação das empresas concorrentes.

Se não é colocado um critério objetivo para julgar, mesmo numa licitação de técnica e preço, que possa quantificar critérios subjetivos, isso poderá resultar em fracasso ou problemas diversos na execução do contrato, como aditivos. Então, no momento do planejamento, a construção de documentos que tenham coerência e o maior detalhamento possível, a fim de se chegar ao objetivo desejável, levará a um resultado mais vantajoso. As empresas estão concorrendo para ganhar as licitações, então a tendência é que não se importem com a qualidade

de determinados detalhes, suas consequências ou se a Administração terá problemas diversos na execução dos contratos.

Mais uma vez, é possível visualizar que o conflito tempo *versus* atribuições aparece. Desse modo, o tempo é recurso relevante para o dimensionamento e a qualidade do trabalho. Como nas unidades como o IPHAN-AL os servidores acumulam atribuições diversas, não é possível focar apenas na licitação, pois as áreas meio e fim sequer são subdivididas.

É possível verificar que há uma referência indireta ao Acórdão TCU nº 9.464/2023, que detectou problemas no planejamento da unidade e recomendou a construção de planilhas com foco no preço unitário. Destarte, é necessário um treinamento específico, tanto para a construção, quanto para o julgamento no momento das licitações. Isso também demonstra que existe uma sensibilização dos agentes públicos.

Um dos entrevistados aborda o jogo de planilhas, que possivelmente pode ocorrer durante o contrato, posteriormente. Ou seja, não se conseguiu prever exatamente quanto seria necessário para fazer a obra em relação a alguns itens. Existe falta em alguns, e sobra em outros. Nesse ínterim, todas essas situações podem ser previstas em análises de riscos com base no histórico, podendo-se pensar, assim, em formas de minimizar ou resolver definitivamente alguns problemas.

Neste ponto, os licitantes já estão disputando entre si, e a tendência é que tentem se utilizar de comportamentos oportunistas. A ECT defende que todos os contratos são inexoravelmente incompletos. Assim, a empresa é representada por uma estrutura de governança, em detrimento de uma simples função de produção (Zanella *et al.*, 2015).

Por analogia a esse raciocínio, os outros artefatos – além do contrato – também seriam inexoravelmente incompletos, o que abre brechas para que os licitantes possam se beneficiar de alguma forma. Então, tem-se um “cabo-de-guerra” entre o comportamento oportunista e a racionalidade limitada. Porém, neste momento, durante a licitação, tudo se baseia nos documentos já construídos na fase de planejamento. Nessa esteira, só há duas opções, tentar seguir em frente com as falhas existentes ou revogar a licitação e corrigir os erros que não foram percebidos tempestivamente.

A ânsia dos licitantes em ganhar a licitação também poderá resultar em tornar sua proposta com uma maior tendência, não necessariamente à inexecuibilidade, mas algo que se aproxime mais disso. Expondo-a a uma situação de fragilidade. Isso posto, percebe-se uma possibilidade de racionalidade limitada por parte do licitante.

4.4.4. Análise do bloco 4

Posteriormente, ocorre a fase contratual. Seguindo o raciocínio, extrai-se alguns pensamentos do **bloco 4** quanto a situações contratuais:

E1 – Ainda é algo que gera bastante insegurança. O fiscal muitas vezes sugere penalidade ao gestor, mas não especifica qual a penalidade. Por outro lado, praticamente não existe comunicação entre fiscal e gestor, então o gestor não consulta o fiscal para aplicação das penalidades. O ideal é que a decisão fosse tomada em conjunto. Sinalizada pelo fiscal e acatada pelo gestor. Porém em muitos casos a sugestão do fiscal é ignorada. Uma fase interna mal planejada certamente acarretará problemas durante a execução do contrato. É bem frequente a elaboração de Termos Aditivos para “contornar” situações não planejadas.

E2 – O não atendimento dos itens cobrados no termo de referência. A gente tiver um caso, é bem recente. Por vezes a gente via alguns itens, como, por exemplo, uniforme apresentado, né? E aí a gente pedia penalização da empresa. Teve outro caso, o caso foi para fiscalização do contrato, e a empresa não encaminhava a documentação.

E3 – O processo, ele até. Eu acho que é o padrão mesmo, mas a gente às vezes em nome mesmo, de não prejudicar o andamento da obra, às vezes a gente costuma ser um pouco mais flexível, né? Quando ele tem que ter o contraditório, né? Então acaba meio que, é não indo muito adiante por conta do andamento da finalização do contrato, que é o mais importante. Às vezes, uma penalização faz com que a obra pare, né? Porque às vezes nem todo contratado tem uma base boa para pagar uma multa e ainda continuar a obra. Ah, tem prazo para isso, prazo para aquilo, né? Ah, faz com que a gente é. Faça um projeto, faltando várias coisas. Entendeu? E isso Não é isso. Isso na hora de fiscalizar é terrível. Às vezes, a planilha tem itens que desnecessários. E tem itens imprescindíveis que não estão lá.

E4 – Então eu acho que às vezes a gente podia ser um pouco mais duro com, assim aplicar mais as questões legais que a gente tem disponível, né? Para evitar alguns problemas. Mas aí eu acho que entra muito no que eu falei antes, às vezes a gente fica, a gente já sabe que a empresa vai dar problema.

E5 – Porque a gente quer que a obra saia, que continue, mas assim a obra sai, continua, mas vai dar erro. E assim, tudo bem que a gente lá passou, foram concluídas, né, daquela forma, mas a de agora, absolutamente, a de agora não está. Então são fases que a gente não usa dos instrumentos, pelo menos foi a primeira vez que eu vi em processo da Divisão Técnica.

O momento de execução do contrato é muito sensível, pois é nesse momento que, efetivamente, a maioria dos problemas irão aparecer, o que se dá devido ao fato de corresponder ao maior lapso temporal e compreender mais atividades, com o desdobramento das fases anteriores em algo real. Ou seja, a Administração lidando frente a frente com o licitante

vencedor da fase anterior, de acordo com as exigências estabelecidas e os melhores resultados esperados durante o certame.

Percebe-se, nos excertos acima, que devido ao comportamento oportunista que as empresas adotam, elas tendem a se adaptarem à forma como a Administração imprime a condução dos contratos; ou a racionalidade limitada quando se insere no contexto uma empresa despreparada nos mais diversos aspectos, seja um quadro pouco qualificado/capacitado ou uma cultura moldada em desacordo com os objetivos da Administração.

Entende-se que existe a discricionariedade do gestor do contrato, quanto à aplicação das penalidades sugerida pelos fiscais. Porém, se isso for recorrente, e a empresa realmente estiver em falha, a tendência é que o fornecedor reproduza suas falhas como hábito. Então, o que seria a exceção se torna uma regra. E em momentos posteriores, talvez as penalizações não surtam mais o mesmo efeito educativo. Ademais, a ausência de comunicação entre o fiscal e o gestor pode trazer problemas, pois é necessário discutir e atualizar as diversas situações inerentes a um contrato, não apenas às falhas do fornecedor.

É possível também perceber a aflição dos agentes públicos quanto à entrega dos objetos pactuados com os fornecedores, e que possíveis penalizações podem gerar animosidade entre as partes. Neste caso, se visualiza a racionalidade limitada, pois os instrumentos para correção estão disponíveis, e provavelmente as expectativas não correspondem à realidade.

Ao mesmo tempo, o fornecedor, utilizando-se de comportamento oportunista, avança nas falhas dos artefatos construídos na fase de planejamento, ou na abstenção da Administração durante a execução contratual, devido à racionalidade limitada. Neste momento, o fornecedor tenderá a tentar se beneficiar dos itens que estão em falta na contratação, exigindo aditivos de acréscimo ou negligenciando os itens que estiverem em excesso, tentando obter vantagem com as sobras, originadas através da racionalidade limitada.

4.4.5. Análise do bloco 5

Avançando-se para o **bloco 5**, que trata da normatização e comunicação, vê-se o seguinte nos excertos:

E1 – Insuficiente. A Superintendência passou por período de segregação velada entre área fim e área meio e de certa forma isso interferiu na cultura organizacional de forma permanente. Além de interferir na saúde mental de vários colegas isso afeta até hoje a proatividade, a autonomia e a segurança na tomada de decisões dos servidores. Enquanto a cultura existente não for diluída, pouco se pode fazer nesse aspecto, porém seria essencial a intervenção

da CODEP para tentar amenizar os efeitos do ambiente criado.

E2 – Eu, assim, eu, eu particularmente nunca vi nenhum problema. Não em relação às normativas do IPHAN como um todo. Existem exceções, né? Existe uma ou outra normativa desse tipo.

E3 – Então é parece que muitas vezes que aquelas coisas lá não foram feitas para funcionar, porque a gente não tem gente para dar conta com aqueles fluxos, né? Então, às vezes, uma pessoa só, ela tem que assumir vários papéis dentro de um processo, porque não tem. Vários técnicos para participar daquele fluxo, né?

E4 – Falta diálogo, não tem. Falta diálogo. Oxe! É praticamente inexistente, um fala grego, outro fala chinês.

E5 – É cultural, da instrução. Isso, né? Essa pouca conversa, né? É entre principalmente, né, entre a técnica e área administrativa. Eu acho que isso é muito do padrão, né? Dos servidores e que não, que não é positivo.

No geral, aparentemente não há problemas quanto às normativas. Inclusive, as últimas normativas propostas pelo IPHAN abriram espaço para a discussão e sugestões quanto a alterações consideradas pertinentes. Minutas dessas normativas são enviadas via e-mail para todos os servidores e gestores, que podem fazer suas contribuições.

Já a comunicação parece ficar a desejar. Não só entre setores diferentes, mas também dentro das equipes de planejamento, ou entre equipes e direções. Como citado, existe uma construção cultural que isolava os setores. A proposta de capacitação pode ser um caminho, uma alternativa para tentar construir uma forma de diálogo, já que em algumas situações existe pouco entendimento entre as áreas. A construção de uma matriz de riscos na ótica deste trabalho parte justamente de um *brainstorming*. Então, sem um diálogo aberto e construtivo, isso não se desenvolve.

Nesse ponto, a racionalidade limitada é mais atuante, pois os agentes públicos acreditam que ficará tudo bem se permanecerem em suas zonas de conforto, tendo em vista que algumas comunicações são indesejáveis. Do outro lado, os licitantes e contratados, mesmo não tendo posse dessas informações, beneficiam-se, uma vez que, provavelmente, dentro da empresa, eles se comunicam entre si. Instintivamente, mesmo que não seja de forma explícita, poderão agir com o comportamento oportunista, quando perceberem que existe algum nível de desorganização.

4.4.6. Análise do bloco 6

Finalizando, com a relação ao **bloco 6**, entre a gestão de riscos e a governança, além das demais colocações por parte dos entrevistados, tem-se:

E1 – Não acredito que hoje haja conexão. Os riscos são mapeados pela área demandante e muitas vezes são aprovados pelo gestor apenas para cumprimento de etapa legal.

E2 – É assim, é como se você tentasse misturar óleo com água. Essa é a impressão que eu tenho. Da unidade, porque eles, a unidade ainda não conseguiu conectar uma coisa com outra. O risco com governança, né?

E3 – Para justamente a coisa funcionar. E o que não faz funcionar é justamente isso, essa falta. Né? Dessa conexão que realmente não tem, não tem. Porque a gente ainda não aprendeu a fazer. A gente não consegue fazer. A gente faz um proforme para cumprir, entendeu? A gente cumpre o rito, mas a gente de fato não exerce aquilo ali.

E4 – Pensar em termos de planejamento, eu acho que é o que a gente diz, porque acho que o planejamento ele mexe. Tudo, né? Então essa eu acho que o mote do negócio é planejamento. Sem planejamento a gente não sabe não, não direciona nem pra onde vai, entende qual é o nosso objetivo. Não entende o que que a gente está fazendo. Fica só acumulando um Monte de processo, certo?

E5 – Necessariamente. Ele é. Envolve a sede, porque a governança, ela, a nossa governança está subordinada. A governança da Sede, né? Tipo, a gente segue a governança deles. Eu vejo que para o gestor, né, que está lá na sede, deve ser muito difícil. Não é você entender as particularidades de cada superintendência, né? Sim, super reconheço o mérito de quem está lá, porque se fosse um país menor, não é? Era muito mais fácil lidar.

Os entrevistados apontam que a gestão de riscos é realizada de forma a cumprir as etapas obrigatórias do procedimento formal. Ao mesmo tempo, aponta-se que a governança da unidade deve seguir o que é estabelecido pela Sede, mesmo não conseguindo estabelecer uma conexão entre a gestão de riscos e a governança.

A ausência de uma Portaria regulamentadora específica pode ser o motivo de não se conseguir estabelecer essa conexão. Por isso foi levantada essa questão neste trabalho, a fim de trazer uma reflexão de que se possa estabelecer algo que coadune com a IN Conjunta 1/2016/MP/CGU. Provavelmente, isso tenderia a fazer com que os efeitos da racionalidade limitada sejam reduzidos, e assim os agentes públicos possam atuar com mais segurança nesse quesito, desde que capacitados para a execução do regulamento.

4.5. Análise geral dos dados

Não seria prudente estabelecer parâmetros do que venha a ser algo bom ou algo ruim, quanto ao IFR, com base nas análises demonstradas, tendo em vista ser algo inédito no próprio trabalho. Para isso, considera-se prudente um estudo mais amplo, com diversos órgãos e/ou esferas. Porém, é possível observar que há uma melhora significativa no último ano, em 2023. Assim, é viável estabelecer parâmetros de qualidade dentro da escala de 0 a 1. Outrossim, é perceptível que há uma quantidade maior de análises de riscos em 2023. Ademais, falhar em licitações de uma forma geral não é desejável, então, deve-se buscar meios de minimização dos riscos.

É possível notar que existe uma relação entre o IFR mais baixo em 2023 com a capacitação que ocorreu no mesmo ano, de 16/10/2023 a 20/10/2023 – das 11 licitações de 2023, 9 ocorreram após o encontro, ou seja, 81,81% –. Bueno e Gonçalves (2012) trazem a discussão de que, com o advento da modernidade por meio da globalização, é necessário investir mais recursos e capacitar cada vez mais os funcionários de uma empresa.

Assim, a ausência de capacitação ou a capacitação mal direcionada também podem ser consideradas como riscos, e a governança – neste caso de recursos humanos – pode direcionar essas capacitações, de forma a minimizar esses riscos, afinal, o empregador tem a obrigação de capacitar os colaboradores que atuam em conhecimentos específicos dentro da própria instituição (Bueno; Gonçalves, 2012).

O evento intitulado “Encontro Regional de Gestão e Contratações Públicas do Iphan 2023 - Edição Nordeste” possuía carga horária de 32 horas e versava sobre: planejamento, operação dos sistemas, legislação, artefatos, contratos e fluxos processuais. Pelo fato de Alagoas ter sido a sede do evento, a Sede flexibilizou a participação quanto ao quantitativo dos servidores e gestores de Alagoas, em que quase todos participaram.

Também houve maior aproximação dos colegas de outros Estados e dos instrutores, tendo em vista que foi seccionado por região. Portanto, apesar de em anos anteriores a 2023 haver maior quantidade de horas, e metade dos servidores capacitados, esta capacitação em si, além de ser presencial, conseguiu com maior amplitude abarcar mais conhecimentos acerca do tema. Além disso, atingiu um número maior de pessoas ao mesmo tempo, antes de ocorrerem as licitações de 2023.

Ademais, acredita-se que os servidores capacitados anteriormente, isoladamente, ou em pequenos grupos, por motivos diversos, não multiplicaram adequadamente seus conhecimentos com os demais colegas. Porém, pode-se utilizar plataformas como as escolas de governo, para que os servidores possam realizar os cursos sem ônus para a instituição. Neste caso, apenas direcionando-os para o caminho correto – de acordo com o acompanhamento das capacitações

ao longo do tempo –, pois a tendência é que, de forma autônoma, os agentes públicos se capacitem em áreas que se sintam mais confortáveis, ou em áreas que achem necessário para elevarem seus proventos através de capacitações em conhecimentos gerais. Nessa esteira, trata-se de uma obrigação do próprio trabalhador (Bueno; Gonçalves, 2012).

Tendo em vista a argumentação levantada quanto às melhorias trazidas pela implantação de uma governança de riscos, não foram encontrados indícios de que haja algum entendimento da relação entre a governança e a gestão de riscos, provavelmente devido à inexistência de uma normativa específica de governança de riscos dentro do IPHAN. Para que a gestão de riscos seja efetiva, ela deverá ser incorporada à estrutura e ao trabalho da organização, e em todos os níveis de planejamento (Montezana, 2019), o que só poderá ocorrer com um impulso da alta gestão da instituição através de uma normativa específica.

Retomando ao Quadro 3, é possível observar que houve a ocorrência da pandemia do COVID-19, e que afetou consideravelmente o desempenho nos anos de 2020 e 2021. Isso reduziu o número de licitações e trouxe dificuldades para a execução dos certames, pois a maioria dos servidores da área meio possuíam comorbidades, que se encaixavam no disposto na IN SGP/SEDGG/ME N° 90, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021 e impediam o trabalho presencial. Isso culminou com a execução apenas de pregões em 2021.

A análise conjunta referente à Figura 8 e aos Quadros 10 e 11 indica que apenas se adotou o mapa de riscos na fase interna da licitação, no caso da área finalística, ou seja, durante o planejamento inicial da contratação, e no momento da fase interna da licitação e da renovação contratual na área meio, pelo fato de o Parecer Referencial n° 1/2020/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU recomendar mapas de riscos em contratos continuados com base na IN n° 5 Secretaria de Desburocratização/SEGES/MPOG/5/2017, inclusive no momento da renovação do contrato. Isso demonstra também que há uma predominância quanto ao abandono da ferramenta após a fase de planejamento da contratação, mesmo na área meio.

Aos casos que superaram os valores encontrados nos desvios-padrão no momento do planejamento da licitação, careceu-se da devida priorização, pois se não fossem importantes, as licitações nesses casos não ocorreriam. Portanto, constata-se como falha de planejamento. Numa matriz de riscos, isso poderia ser identificado e, devido à baixa incidência, provavelmente seria apontado como sendo de baixo risco de ocorrência, mas que pode ter alto impacto, ou danos significativos, dependendo da ação planejada.

Neste trabalho, os aditivos foram comprovados como sendo um problema, através das análises quali-quanti. Segundo Brandstetter e Ribeiro (2020), é a partir da identificação desses

riscos que serão avaliadas as probabilidades de ocorrência e os impactos subsequentes, como no Quadro 15:

Quadro 15 – Classificação das causas dos aditivos

Falhas no planejamento	Falha de orçamento e especificações
	Inconsistência dos projetos
	Acréscimos nos projetos
Alterações após a contratação da obra	Alterações visando manutenção
	Alterações por solicitações dos usuários
	Alterações oriundas da fiscalização e projetistas

Fonte: Brandstetter; Ribeiro (2020).

Assim, seria adequado focar no momento do planejamento em planilhas com uma construção mais otimizada, com base em obras anteriores, para evitar ou minimizar os aditivos, o que pode contribuir para a conscientização de que os aditivos – de prazo e de valor – caso sejam encarados como riscos, podem causar danos. Bastando citar que, no caso desse estudo, poderia se considerar como risco “muito alto”, ou superior a 50% (Brandstetter; Ribeiro, 2020).

Observando-se as entrevistas, do ponto de vista dos servidores e gestores, sugere-se um melhor planejamento, com investimento em infraestrutura, como softwares mais adequados e que atendam as recomendações dos *checklists*⁸ que provém da Administração central. Outrossim, cabe observar a adoção de ferramentas acessórias, como o Termo de Anotações Técnicas Relevantes como algo que pode ajudar a melhorar a construção dos artefatos.

Tendo em vista que os pressupostos levantados pela TCT visam reduzir os custos das transações e melhoria na eficiência (Zanella *et al.*, 2015), a gestão de riscos é uma ferramenta importante no planejamento, o que ajuda a vislumbrar problemas no futuro que podem ser evitados. E assim, forçar os licitantes e fornecedores a recuarem em seus comportamentos oportunistas, tendo em vista que muitos dos seus comportamentos serão evitados através da previsibilidade de eventos que ocorreram no passado.

Então, para atender os objetivos deste trabalho, é recomendável que se persiga o disposto no Quadro 16, a seguir:

Quadro 16 – Resumo conclusivo das necessidades.

Ação	Descrição
Capacitação contínua	Estimular o desenvolvimento e reciclagem dos servidores e gestores com o efeito multiplicador, que ocorre pela boa comunicação e integração.

⁸ *Checklists* são documentos que são elaborados por órgãos externos à unidade, e que propõem uma padronização instrutória processual, de acordo com as normativas vigentes.

Comunicação e integração das equipes	Melhorar a comunicação, estabelecer um ponto de equilíbrio e estimular as lideranças das equipes a buscarem um denominador comum, através dos diálogos.
Padronização e qualidade das análises de riscos	Estabelecer parâmetros e ferramentas de padronização das análises de riscos, especialmente através do diálogo entre membros de uma equipe ou entre equipes.
Implementação de normativas internas	Estabelecer normativas que atendam às recomendações de instituições que estabelecem as diretrizes e as melhores práticas quanto à gestão de riscos, através da governança.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Por fim, para alinhar o que se deseja como objetivo geral deste trabalho, obtém-se a Figura 4:

Figura 4 – Ilustração do objetivo geral.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Com base nas ferramentas, através da metodologia FMEA, é possível ver de forma centralizada as etapas determinantes. Na periferia dessas ações estão as diversas abordagens que podem dar origem aos riscos, e que podem estar inter-relacionadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fundamental que a alta gestão do IPHAN reflita sobre a construção de uma governança de gestão de riscos, buscando-se adequar à normativa ISO 31000 e visando os princípios, estrutura e processos. Isso ocorrerá necessariamente obedecendo o Decreto 9.203/2017, em seus princípios, diretrizes e mecanismos. Para essa construção, poderá se utilizar dos métodos apresentados, seja o Delphi ou o AHP. Por fim, integrando-se à governança ou não, poderá sugerir a adoção do FMEA para a gestão de riscos de cada unidade. Independente disso, a unidade poderá adotar ao menos uma ferramenta, para melhorar a sua gestão de riscos.

Esta seção traz à tona as conclusões acerca da pesquisa. Remetendo ao Acórdão TCU nº 9.464/2023, sanear essa situação – de planejamento insuficiente – exige um esforço conjunto, dos servidores e da gestão, para a execução de um plano adequado, incluindo-se também, além de uma capacitação específica, a contratação da infraestrutura necessária, a exemplo de *softwares* ou computadores específicos, para a construção de documentos de forma mais eficaz.

Isto converge com as entrevistas qualitativas, que afirmam a necessidade de capacitação para melhorar o desempenho nos procedimentos de: planejamento, contratação e execução contratual. Mas, acredita-se que seja necessário uma dinâmica mais ativa na multiplicação dos conhecimentos, que pode ser agravado pela pouca comunicação existente.

Porém, modificar o lado negativo da cultura organizacional é algo complexo, que exige boa vontade de servidores e gestores. Logo, simplesmente capacitar não é o suficiente. Isto é, faz-se necessário absorver os conhecimentos e agir para que as mudanças ocorram. Cabe frisar que podem se manifestar como patologias organizacionais alguns desses comportamentos, o que acaba afetando o clima organizacional, a saúde dos colaboradores e a produtividade.

É fundamental não abandonar a ferramenta de matriz de gerenciamento de riscos após o planejamento inicial e revisá-la sempre que se visualizar riscos relevantes, não só na fase contratação, mas também na fase de gestão. Assim, confeccionam-se novas matrizes com riscos relevantes observados. Mas não só isso, o planejamento como um todo, sendo a matriz de riscos apenas parte dele. Então, a própria ausência de planejamento, por si só, é um risco.

É pertinente ressaltar que a Portaria nº 145/2023/IPHAN institui o Programa de Gestão de Desempenho, que passa a dimensionar o trabalho dos servidores e unidades por metas a serem alcançadas, através das atividades realizadas. Sendo assim, se antes a avaliação de desempenho tinha como norte estritamente a execução orçamentária, passou a ser norteadada pela qualidade e efetividade das entregas pactuadas com a Administração. Assim, contemplam maior diversidade.

Tendo em vista que as licitações analisadas neste trabalho foram regidas pela LLC, acredita-se que, com a obrigatoriedade da adoção unicamente da NLLC, a tendência é que as licitações em suas modalidades tradicionais, que antes eram presenciais, mas passaram a ser eletrônicas, sejam agilizadas. Então, a média de execução dos certames no futuro, tende a cair, já que a modalidade concorrência da NLLC é similar à modalidade pregão.

Isso contribui para enriquecer o planejamento e torná-lo mais adequado, tendo em vista que essas pactuações são ajustáveis ao longo do exercício, e são realizadas desde o nível individual até o nível das unidades, por áreas, o que também contribui para uma maior integração entre os níveis de planejamento operacional, tático e estratégico, estando alinhados com a governança, visão e missão da instituição.

Numa ótica de modernização do Estado, e com o advento da inteligência artificial como ferramenta cada vez mais presente no dia a dia, com os dados são estruturados, o *machine learning* seria a forma mais adequada a ser utilizada, pois os usuários preenchem os campos de forma padronizada. Essa é uma ideia que poderia ser sugerida ao Ministério da Fazenda, para que fosse implementada futuramente, de forma a aperfeiçoar o sistema atual. Se a própria IA pudesse se utilizar dos dados lançados nos sistemas governamentais, e que fornecessem de forma objetiva, determinadas variáveis – como por exemplo as expostas neste trabalho –, isso poderia trazer maiores retornos, para a o Estado e, para a sociedade. Assim, com base no conceito de economia circular de Chiarone e Urbinati (2024), a coleta de informações, especificamente referente a mapas de riscos, no sistema compras, por unidade gestora – ou o conjunto delas – agiria como catalisador para um banco de riscos, baseado em inteligência artificial.

Da análise, é possível perceber que os licitantes e fornecedores sempre tenderão a agir com comportamento oportunista, buscando: falhas; desorganização; inconsistências; ou outras situações que permitam se beneficiarem de alguma forma. Inversamente, do lado do Estado, a racionalidade limitada tende a se apresentar com situações como: ausência de comunicação; detalhamento insuficiente dos artefatos; ausência de iniciativa; ausência de liderança; falta de planejamento; carência de qualificação, recursos humanos ou infraestrutura.

O objetivo geral tratou da análise de riscos e governança de contratações e contratos no IPHAN-AL. Os principais eventos que geraram problemas dentro do IPHAN-AL foram levantados, e com base no referencial teórico e metodologia apresentadas, construiu-se uma análise quali-quantitativa, que alcançou resultados consistentes, uma vez que foi possível obter uma quantidade considerável de dados, que trouxeram respostas satisfatórias ao problema de pesquisa.

A limitação, neste caso, é o enfoque nos condicionantes estabelecidos neste trabalho, que são os pressupostos comportamentais. A pesquisa pode ser ampliada para as outras dimensões da TCT, como o ambiente institucional, fragmentado em: formal e informal; e para as características das transações, que são: especificidade de ativos, frequência das transações e incerteza das transações (Zanella *et al.*, 2015).

Pode-se indicar como limitação desta pesquisa que não foram consideradas as pressões políticas, advindas do poder político, que tem caráter superior ao dos servidores e gestores da unidade. De acordo com Capella (2020), as agendas das políticas públicas e suas formações têm origem na priorização que é dada às questões apresentadas. Logo, pesquisas futuras podem também tratar dessa interação com esses agentes políticos.

Finalmente, tendo em vista que o universo das contratações pesquisadas engloba apenas a contratação de serviços – embora em algumas haja também fornecimento de bens em parte da contratação –, futuros trabalhos poderiam ter um enfoque somente, ou também, na aquisição de bens, além de analisarem mais de uma unidade/instituição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Maria de.; MIRANDA, Ludiane Barbosa Sena.; SANTOS, Nalbia de Araújo. Gestão de riscos de contratos da terceirização do setor público. **Revista Contabilidade Vista e Revista**. Universidade Federal de Minas Gerais. v.30. n. 2. p. 143-170. 2019.

ALMEIDA, João Roberto. **Regulação e Governança: Desafios na Prestação de Serviços Públicos no Brasil**. São Paulo: PUC-SP, 2022.

ANDRADE, Gustavo Henrique; ABREU, Mariana Oliveira de. Custos de transação nas compras públicas: uma análise crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 3, p. 29-43, 2019.

ARÊDES, Sirlene Nunes. **Direito Administrativo entre tradição e transformação: os desafios da gestão pública no Estado de Direito**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2023.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza.; VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

BRAGA, Marcos Vinícius de Azevedo. Risco *Bottom Up*: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Revista da CGU**. v. 9, n. 15, p. 682-699, 2017.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. Normas e boas práticas de governança pública: o impacto das instruções normativas na gestão de riscos. **Revista da Controladoria Geral da União**, Brasília, v. 9, n. 15, p. 682-699, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRANDSTETTER, Maria Carolina Gomes de Oliveira.; RIBEIRO, Helen Regina de Oliveira e. Causas de custos adicionais e impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de riscos. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.20, n. 1, p. 41-63. Jan/mar 2020.

BRASIL. **Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. **IPHAN**. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **ISO NBR 31000**. Disponível em: <https://11nk.dev/YbxZD>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei 14.133 de 1º de abril de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar 182 de 1º de junho de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria IPHAN nº 145 de 22 de dezembro de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2023/portaria-iphan-no-145-de-22-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 13 set. 2024.

BUENO, Cláudia Rocha Vidigal; GONÇALVES, Vidigal Vinícius. Investimento na qualificação profissional: uma abordagem econômica sobre sua importância. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 34, n. 1, p. 41-48, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307324776007>. Acesso em: 12 set. 2024.

CAMARA, Rafael Rodrigues Pessoa de Melo. Aspectos Gerais da Nova Lei de Licitação e Contratação Pública. *In*: ROCHA, Wesley; VANI, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli (org.). **A nova lei de licitações**. São Paulo, Al-medina. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>. Acesso em: 12 set. 2024.

CAVALCANTE, Pedro. 25 anos de inovações e retrocessos na administração pública brasileira: um balanço das reformas gerenciais e da governança. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, p. 215-243, 2017.

CAVALCANTE, Pedro. **Governança e reformas da administração pública no Brasil: trajetória, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2020.

CEDERGREN, A.; HASSEL, H.; TEHLER, H. Tracking the implementation of a risk management process in a public sector organization – A longitudinal study. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 81, p. 103257, 2022.

CORREIA ROCHA FILHO, Gilberto. **O processo de penalização de fornecedores: Um estudo de caso da Universidade Federal de Alagoas**. Universidade Federal de Alagoas. Maceió. 2021.

DA COSTA, Igor Martins; DE ARAÚJO MIRANDA, Rodrigo Fontenelle. A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO E NAS COMPRAS PÚBLICAS À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. **Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, v. 1, n. 2, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. Ed. - São Paulo: Atlas, 2007.

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. **Eficiência**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/efici%C3%Aancia>. Acesso em: 25 ago. 2023.

KAUARK, Fabiana.; MANHÃES, Fernanda Castro.; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da Pesquisa**: guia prático. Itabuna. Via Litterarum, 2010.

LIU, Yan; ECKERT, Claudia M.; EARL, Christopher. A review of fuzzy AHP methods for decision-making with subjective judgements. **Expert systems with applications**, v. 161, p. 113738, 2020.

MADEIRA, Fernando Nunes; DE ANDRADE, Maxwel Mota. A política de governança das contratações públicas sob a perspectiva da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, v. 22, n. 7, p. e5582-e5582, 2024.

MARTINS, Mary Anne Fontenele, *et al.* Política de Gestão de Riscos Corporativos: O caso de uma agência reguladora de saúde. **Revista do Serviço Público - ENAP**, p. 7-32, núm. 69, 2018.

MONTEZANA, Lano, *et al.* Percepção de servidores públicos quanto à implantação da gestão de riscos em uma secretaria do Governo Federal do Brasil. **Economia & Gestão**, n. 54, p. 77-94, 2019.

NARAYAN, Anil. K.; KOMMUNURI, John. New realities of risk management in the public sector. **The Routledge Handbook of Public Sector Accounting**, p. 233–248, 2023.

NEUENFELD, Eduardo; CASTILHO, Felipe; LOPES, Marcos. Aplicações da teoria dos custos de transação na administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 569-590, 2017

NUNES, Naiara Taise Souza, *et al.* A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica. **Revista do Serviço Público - ENAP**, n. 71, p. 887-920, 2020.

OLIVEIRA, Wanderley Abadio de. *et al.* Uso do Método Delphi no processo de adaptação e validação cultural da Escala de Desengajamento Moral para o Bullying. **Revista Interação em Psicologia**. v. 25, n. 3, 2021. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/riep.v25i3.7209>. Acesso em: 09 out. 2024.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINTO, J. R. **Gestão de Riscos no Setor Público**: Como Implementar a Governança e Gerir Riscos nas Organizações Públicas. Brasília: Editora Fórum, 2020.

RINDFLEISCH, Aric; HEIDE, Jan. Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. **Journal of Marketing**, v. 61, n. 4, 1997.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel de fiscal dos contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, p. 226-249, abr/jun de 2018.

SANTOS, Ezequias Estevam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científica**. 6ª Ed. Niterói - RJ. Impetus, 2009.

SILVA, André Luiz. **Gestão Fiscal e Transparência no Setor Público: Impactos e Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

SILVA, Minelle Enéas da.; NASCIMENTO, Luís Felipe. **Sustentabilidade em cadeias de suprimentos: entre teoria e prática**. Porto Alegre, 2016.

SOARES, F. C. V. C.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Percepção de servidores de uma autarquia federal quanto à aderência de seu sistema de controle interno à metodologia COSO. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 225-251, jan/jun, 2019.

SOUZA, Antônio Carlos de; SANTOS, Pedro Henrique dos. A implementação da gestão de riscos no setor público: desafios e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 395-416, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 15 out. 2024.

SPIEGEL, Murray R. **Estatística**. 3. ed.; tradução e revisão técnica Pedro Consentino - São Paulo: Pearson Makron Books, 1993.

STERN, M.; LOPES, R. A. **Compliance e Gestão de Riscos em Contratações Públicas**. São Paulo: Atlas, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014a.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

ZANELLA, Cleunice; LOPES, Daniel Gonçalves; LEITE, André Luis da Silva; NUNES, Nei Antonio. Conhecendo o campo da economia dos custos de transação: uma análise epistemológica a partir dos trabalhos de Oliver Williamson. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 42, p. 64-77, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n42p64>. Acesso em: 04 set. 2024.

APÊNDICES

Apêndice A – Informações coletadas no *brainstorming*.

Houve o questionamento coletivo em cada setor (Administrativo e Técnico) de quais problemas são detectados relacionados às licitações e contratos, cuja área demandante é a área onde esses servidores trabalham, os servidores puderam se manifestar abertamente.

Brainstorming na área meio:

Problema 1: Nova lei de licitações exige curso para operar as licitações pelo agente de contratações, assim como a lei do pregão exige para pregoeiro. Pensamento do grupo sobre a necessidade de se manter a comissão, tendo em vista ser opcional na nova lei. Apenas o agente de contratação poderia tornar a licitação mais lenta, e gerar muitas diligências aos setores.

Problema 2: Pessoal reclama que as empresas têm dificuldade de indicar prepostos e cumprir determinadas regras dos contratos, e que talvez fosse necessário penalizar mais as empresas.

Brainstorming na área fim:

Problema 1: Fiscalização dos técnicos nos sítios históricos tombados sem embasamento normativo. A fiscalização se baseia no Decreto Lei 25 de 1937, que torna tudo muito amplo e subjetivo. Isso gera divergência entre os fiscais. Não existe normativa local na Superintendência. Atualmente ao menos se designa formalmente o Fiscal de cada sítio. É necessária a confecção de estudos que levem em consideração cada local, e as normativas superiores como a Constituição Federal e o Decreto Lei citado.

Problema 2: Os termos de execução descentralizada são formalizados, os recursos são transferidos, a exemplo do IPHAN-AL e UFAL, porém em alguns casos as pesquisas acabam sendo direcionadas fora do escopo definido pelo IPHAN pela própria UFAL.

Problema 3: OS técnicos reclamam que às vezes necessitam contratar mestres que possuem saber específico, e não possuem CNPJ, nem interesse de se adequar às regras do governo, que costumam exigir que haja a contratação de pessoas jurídicas. Levanta-se a reflexão do vínculo

empregatício. E dos riscos inerentes à contratação de uma pessoa física. A exemplo do que ocorreu com a canoa de tolda, mais bem explicada a seguir:

- A canoa é um bem que estava sob posse de uma associação;
- Houve solicitação de recursos para adaptação emergencial da embarcação devido as chuvas que foi negado. Após o naufrágio houve a judicialização do IPHAN;
- Houve dispensas emergenciais motivadas por decisão judicial para resgate da canoa e aluguel, motivados pelo naufrágio pelas cheias do Rio São Francisco oriundas de uma decisão judicial obrigando o IPHAN a executar. Com auxílio da Marinha;
- Tratativas com a Procuradoria a fim de desapropriar a canoa devido ao fato de haver a negligência do proprietário. Tendo em vista que ele havia manifestado interesse em vender;
- Atualmente na segunda dispensa, para aluguel de vaga na marina, dessa vez embasada na NLLC, com um contrato de 6 meses, a canoa está abrigada e isolada do chão;
- Há a necessidade de um diagnóstico da canoa para fins de definição do que será realmente gasto de forma mais precisa;
- Dúvidas em relação a circunscrição (Alagoas e Sergipe) e devido a ser um bem móvel e ao mesmo tempo envolver patrimônio imaterial (modo de fazer);
- Negociações judiciais a fim de definir como será realizada a restauração do bem;
- Possibilidade de fazer educação patrimonial com a participação da prefeitura de Penedo, inclusive com exposição;
- Plano de Ação de 2022 executado apenas em relação ao aluguel da vaga da marina, no valor de R\$ 17.950,00, cujo total era R\$ 220.000,00;
- Plano de Ação já aprovado para 2023 no mesmo valor de R\$ 220.000,00;
- Envolvimento de duas Superintendências e da SEDE na ação;
- Paralelo com o documentário da jangada realizado pela Superintendência do IPHAN em Alagoas. Justificar através de outras ações;
- Possibilidade de construção de um relatório propositivo a fim de resolver a situação;
- Reflexão levantada: *Know-how* do IPHAN usado como subsídio para justificar utilização de recursos através do trabalho multidisciplinar, descolando-se do bem isolado, dentro do espectro dos bens materiais e imateriais, numa visão holística;
- Trata-se de uma parceria com a EMBRAPA, que se utilizou da FAL para utilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Agricultura (FIDA). É um acordo de cooperação técnica realizado entre IPHAN e EMBRAPA. Surge dos desdobramentos de acordos da

Superintendência com a EQUATORIAL referente a obras que envolvem patrimônio arqueológico em Olho D'água do Casado-AL;

- Os técnicos mencionam ser algo novo. E que funciona bem.

Apêndice B – Questionário aplicado.

Questões

<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do pesquisador; • Apresentação do estudo: tema, objetivos, importância da entrevista para o estudo; • Reforçar sobre o respeito aos procedimentos éticos, conforme disposições do TCLE; • Reforçar o caráter anônimo da entrevista; • Informar que está iniciando gravação pelo Google Meet, conforme indicado no TCL. 	
Entrevistado nº ____; Cargo/Função ____; Tempo de serviço público no IPHAN ____; Tempo de serviço no setor atual ____; Identificação do setor atual ____; Data ____/____/____; Hora do início da entrevista ____:____; Hora do fim da entrevista ____:____.	
Perguntas/objetivos	Referencial teórico
1 – Qual sua opinião sobre a instrução dos processos de contratação? O que você percebe que falta para melhorar? Objetivo específico: verificar se a instrução processual é atendida.	Verifica-se em muitos casos o envio de processos à Procuradoria Federal e outros setores que fazem recomendações no tocante à essa atividade. Além disso, compreende todos os procedimentos, pois todos estão contidos dentro do Processo. As questões de 2 a 6 se referem à fase interna do certame, então se visa verificar os problemas inerentes à esta fase.
2 – Qual é a sua opinião sobre o trabalho da equipe de planejamento? Você acredita que exista algo que interfira no trabalho? Objetivo específico: Trazer à tona observações que possam levar a um aperfeiçoamento nos trabalhos da equipe de planejamento.	
3 – O que você pensa sobre o dimensionamento e coesão dos artefatos? Por quê? Objetivo específico: verificar se a construção dos documentos que balizarão o certame possui a adequação necessária.	
4 – O que você pensa sobre a adequação dos mapas de riscos – tanto da contratação quanto da gestão – da Superintendência do IPHAN em Alagoas? Quais situações você observa que podem melhorar? Objetivo específico: Identificar problemas pontuais na construção deste artefato e sua adequação à realidade.	
5 – O que acha sobre o tempo estimado necessário para a análise dos artefatos e do Processo em setores/órgãos externos à Superintendência? Por quê? Objetivo específico: Mensurar a satisfação dos usuários de setores externos à Superintendência.	
6 – Fale sobre o seu pensamento sobre o planejamento para as licitações e contratos da unidade? Por quê? Objetivo específico: Observar se há a percepção de um planejamento que além de ser realizado também seja acompanhado e revisto ao longo do tempo.	
7 – No momento da execução dos certames você percebeu alguma dificuldade? Se percebeu, quais as mais comuns? O que poderia ser feito para melhorar? Objetivo específico: Identificar situações indesejáveis durante o certame e a sua relação com as inúmeras variáveis presentes ao longo do Processo.	
8 – Você já se envolveu em alguma penalização de fornecedor? Se sim, quais são as situações mais comuns? Tem algo que você acha que pode melhorar? Objetivo específico: Verificar a frequência de penalizações e as situações que mais marcam os envolvidos.	

<p>9 – Qual é sua opinião sobre o processo de penalização de fornecedores dentro da Superintendência do IPHAN em Alagoas? Tem algo que pode melhorar?</p> <p>Objetivo específico: Trazer uma ideia subjetiva de situações do dia a dia dos envolvidos, além de trazer a possibilidade de aperfeiçoar os procedimentos de penalização.</p>	
<p>10 – Como fiscal/gestor de contratos você poderia identificar alguma situação relacionada à fase interna do certame, aos artefatos ou aos regulamentos que possam dificultar a sua atuação? Se sim, por quê?</p> <p>Objetivo específico: Identificar problemas que possuam relação com à atuação do fiscal/gestor e levantar os motivos.</p>	<p>A questão 10 busca realizar uma conexão entre o ato de gerir/fiscalizar os contratos e os artefatos, processos e legislação utilizadas.</p>
<p>11 – Qual a sua opinião sobre as normativas construídas pela Sede e pela Superintendência? Por quê?</p> <p>Objetivo específico: Identificar problemáticas identificadas nas normativas que contrastam com a realidade vivida.</p>	<p>As questões de 11 a 13 fazem um apanhado interno relacionado aos regulamentos, riscos e governança, e ao diálogo, e externo quanto ao diálogo com outras instituições.</p>
<p>12 – Qual é a sua opinião sobre o diálogo interno intrassetores e com outras instituições? O que falta?</p> <p>Objetivo específico: Verificar se existe o diálogo e se ele é adequado.</p>	
<p>13 – Qual a sua opinião sobre a relação da conexão entre o dimensionamento dos riscos e a governança, no contexto do IPHAN? Por quê?</p> <p>Objetivo específico: Trazer a opinião subjetiva do entrevistado quanto à gestão de riscos em relação a governança, e os motivos de existir ou não esta conexão.</p>	
<p>14 – Tem algo mais que você queira acrescentar?</p>	

Apêndice C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (T.C.L.E)

Você está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa “**GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS DA SUPERINTENDÊNCIA DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL EM ALAGOAS**”, do pesquisador Valmarx Negromonte Correia, orientado pelo Dr. Andrew Beheregarai Finger, administrador, professor da Universidade Federal de Alagoas. O estudo está sendo realizado no âmbito do mestrado profissional em Administração Pública ofertado pela mesma Instituição. A seguir, as informações do projeto de pesquisa com relação a sua participação neste projeto:

- O estudo se destina a compreender como a gestão de riscos relacionada à governança influenciam as licitações e contratos, no âmbito da Superintendência do IPHAN em Alagoas;
- A importância do estudo se deve à necessidade de se compreender como a gestão de riscos impacta na instituição, com vistas a produzir conhecimentos para utilização dos servidores e gestores que atuam na área;
- O resultado que se pretendem alcançar é a melhor compreensão da forma como esses processos de construção de mapas de riscos são desenvolvidos dentro do contexto normativo e operacional, com vistas a produzir conhecimentos para utilização dos gestores e servidores que atuam na área;
- A coleta de dados começará em junho de 2024 e terminará em julho de 2024;
- O estudo será feito da seguinte maneira:
 - 1) você será entrevistado por videoconferência no Google Meet pelo pesquisador Valmarx Negromonte Correia, sendo a entrevista gravada com recurso do próprio Google Meet durante a realização da videoconferência;
 - 2) serão colhidas informações e analisadas minuciosamente;
 - 3) o pesquisador interpretará o discurso colhido, classificando os dados e analisando-os a partir da teoria adotada;
 - 4) a partir dessa análise, serão apresentadas propostas de intervenção que poderão ser acolhidas pelo IPHAN, para o aprimoramento de futuros processos de seleção de fornecedores e gestão de contratos desenvolvidos pela Instituição;
- O risco identificado poderá estar relacionado à eventual constrangimento no fornecimento das informações, o que foi mitigado pela formulação prévia dos questionamentos a fim de reduzir a possibilidade de perguntas invasivas que lhe causem desconforto;
- Com sua participação como entrevistado se pretende identificar oportunidades de melhorias dos processos da Instituição, com resultados positivos para a sociedade por ela atendida;
- Você será informado do resultado final do projeto, e sempre que desejar, serão fornecidos esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo;

- A qualquer momento você poderá recusar continuar participando do estudo e, também, poderá retirar este consentimento, sem que isso lhe traga qualquer penalidade ou prejuízo;
- Você tem o direito de não responder qualquer questão, sem necessidade de explicação ou justificativa para tal, podendo também se retirar da pesquisa a qualquer momento;
- As informações conseguidas através de sua participação não permitirão a sua identificação, exceto à equipe do estudo, sendo a divulgação das mencionadas informações somente realizada entre os profissionais estudiosos do assunto, após sua autorização e garantida sua confidencialidade;
- O estudo finalizado poderá ser apresentado em revistas científicas e apresentados em congressos da área, garantida a sua confidencialidade;
- O estudo não te acarretará nenhuma despesa;
- Você será indenizado por qualquer dano que venha a sofrer com a participação na pesquisa;
- Você receberá o link com o endereço eletrônico juntamente com o texto com as devidas instruções para realização da entrevista a qual será realizada em ambiente virtual através da plataforma do Google Meet;
- É de responsabilidade do pesquisador o armazenamento adequado dos dados coletados, bem como os procedimentos para buscar o sigilo e a confidencialidade das informações;
- Todas as gravações realizadas serão deletadas após a conclusão da pesquisa;
- Você concederá entrevista exclusivamente ao pesquisador Valmarx Negromonte Correia;
- Sempre que desejar, serão fornecidos esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo;
- Antes de concordar com esse termo de consentimento livre e esclarecido, você poderá sanar eventuais dúvidas com o pesquisador Valmarx Negromonte Correia através do telefone (82) 99125-7775 ou do e-mail caniscoles@hotmail.com.

Eu....., tendo compreendido perfeitamente tudo o que me foi informado sobre a minha participação no mencionado estudo, e estando consciente dos meus direitos, das minhas responsabilidades, dos riscos e dos benefícios que a minha participação implica, concordo em dele participar, e para isso eu DOU O MEU CONSENTIMENTO SEM QUE PARA ISSO EU TENHA SIDO FORÇADO OU OBRIGADO.

Informações da Equipe de Pesquisa:

Valmarx Negromonte Correia, Aluno de Mestrado vinculado à Universidade Federal de Alagoas, residente à Avenida Governador Lamemha Filho, 2450, Feitosa, Maceió – AL, CEP 57043-600. Telefone: (82) 99125-7775. caniscoles@hotmail.com

Dr. Andrew Beheregarai Finger, Professor da Universidade Federal de Alagoas Universidade Federal da Alagoas Campus A. C. Simões, Av. Lourival de Melo Mota, S/N, Cidade Universitária Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade finger.andrew@gmail.com

ATENÇÃO: Esta pesquisa foi aprovada pelo gestor através do Processo Administrativo nº 01403.000208/2024-34.

Recomenda-se que seja realizada a leitura dos conceitos a seguir, a fim de que haja melhor percepção, antes de responder aos questionamentos elaborados pelos pesquisadores:

Área de demandante – Setor que dá o impulso inicial para uma licitação por motivo de uma necessidade que possua, e que seja relacionada às suas atribuições.

Documento de formalização da demanda – Documento formal onde a área demandante expõe: as motivações, agentes envolvidos, prazos para a execução das demandas necessárias para a consecução de um objetivo.

Governança pública – Capacidade de governar, decidir e implementar as políticas públicas para atender às necessidades da população, dando direcionamento à gestão.

Risco – Efeito das incertezas nos objetivos.

Mapa de riscos – Documento que formaliza quais são os riscos de acordo com: o nível do risco; suas causas; e o impacto que pode causar.

Estudos técnicos preliminares – Documento que através da análise de diversos aspectos determina sobre a viabilidade ou não de uma contratação.

Termo de referência e Projeto Básico – Documentos que reúnem uma série de informações como: definição do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; critérios de medição e pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária.

Edital – Instrumento convocatório que guiará o certame, e que geralmente possui diversos documentos como seus anexos.

Artefato – Documentos que compõem a contratação, e que fazem parte do processo como: mapa de riscos, estudos técnicos preliminares, termo de referência, projeto básico e edital.

Planejamento – Atividade que busca se preparar para o futuro, com base nos meios existentes, para alcançar metas e objetivos.

Equipe de planejamento – Servidores que são designados para realizar os estudos e documentos necessários para a realização de uma licitação.

Fiscalização contratual – Servidores designados para acompanhar a execução de um contrato de acordo com as regras estabelecidas e a legislação.

Gestão contratual – Servidores designados para viabilizar de forma definitiva através da tomada de decisões sobre a execução de um contrato dentro da legalidade.

Instrução processual – Atividade que visa preencher os requisitos legais e administrativos de atender a legalidade no âmbito de um Processo Administrativo.

Apêndice D – Produto Técnico Tecnológico – Relatório Técnico Conclusivo



SUMÁRIO

Resumo	03
Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta	04
Público-alvo da proposta	05
Descrição da situação-problema	05
Objetivos da proposta de intervenção	06
Diagnóstico e análise	07
Proposta de intervenção	08
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	09
Referências	10
Anexo A Formulário de avaliação de riscos da ferramenta FMEA	11

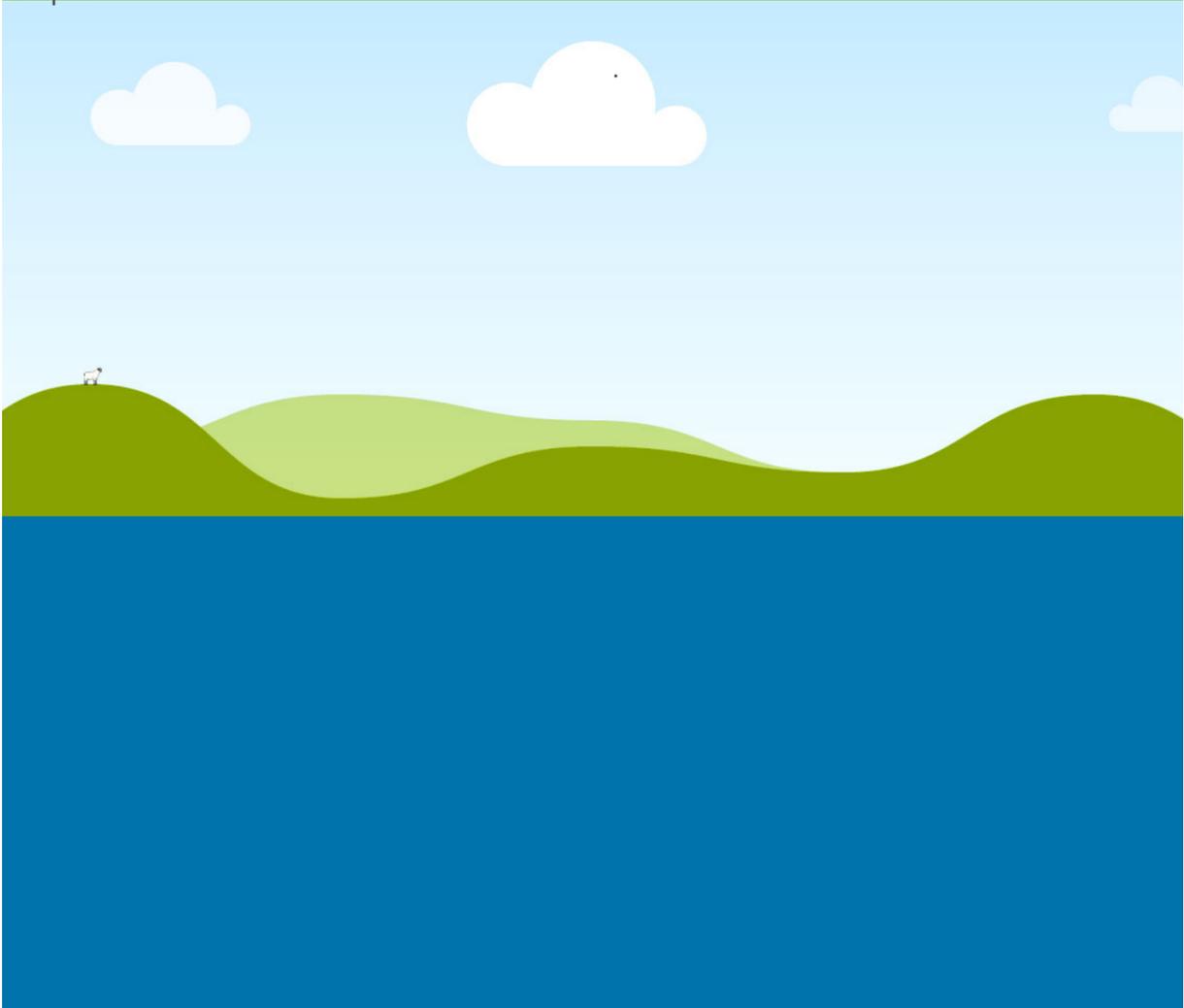
PROPOSTA DE AÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE RISCOS NO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN) NA SUPERINTENDÊNCIA DO IPHAN EM ALAGOAS, COM BASE NA GOVERNANÇA ESTABELECIDADA PELO IPHAN.

Proposta baseada no tema “Análise de riscos e governança na Superintendência do IPHAN em Alagoas” apresentada pelo mestrando Valmarx Negromonte Correia ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP), sob orientação do docente Dr. Andrew Beheregarai Finger como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

RESUMO

A dissertação, que trouxe como objeto o estudo da Superintendência do IPHAN em Alagoas como case específico. Identificando a origem da problemática envolvida, e provando, através da pesquisa, que um planejamento, aliado a uma gestão de riscos, direcionado por uma boa governança, pode trazer benefícios para a instituição e a sociedade. Essa governança pode ser estabelecida através de uma Portaria elaborada pela Sede do IPHAN, que poderá se basear nas normativas ISO 31.000 e Decreto 9.203/2017, além do método Delphi.

Poderá ainda ser estabelecida uma ferramenta específica como o FMEA para as unidades descentralizadas, aliada às ferramentas já utilizadas no sistema Compras, do Governo Federal. Isso trará uma governança robusta, e uma integração dentro da instituição como um todo no tema de gestão de riscos, poderá ser utilizada não somente em licitações e contratos, mas também em outras ações, e até em outras instituições. Tendo em vista que é um método pronto, que apenas precisa ser adaptado a cada realidade, dependendo do objetivo desejado.



CONTEXTO E SETOR DA PROPOSTA

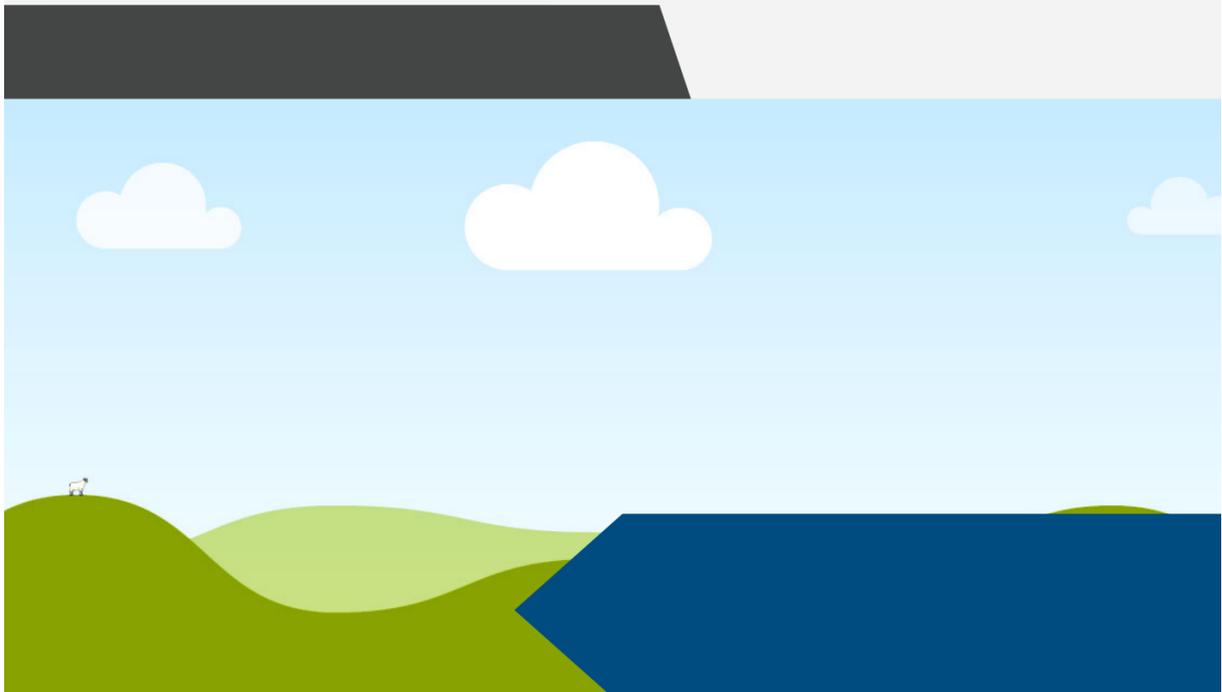
O IPHAN, por meio da Superintendência do IPHAN em Alagoas todos os anos realiza licitações e firma contratos, com o objetivo de atender às necessidades institucionais, que viabilizam o atendimento à sociedade, seja diretamente ou indiretamente.

Sendo assim, tendo em vista haver um elevado índice de riscos que permeiam essas contratações e contratos, e que isso acaba prejudicando as diversas fases da contratação, que compreendem: planejamento, licitação e contratos.

Assim as ações aqui propostas visam atender o objetivo específico de sugerir um produto tecnológico de gestão de riscos e governança para intervenção no IPHAN e unidades descentralizadas

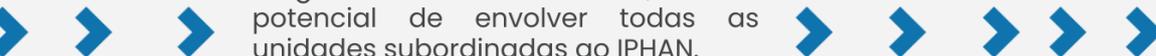


Este projeto propõe melhorias na gestão de riscos e governança, utilizando-se do arcabouço teórico apresentado através de normativas, ferramentas e métodos.



➤ PÚBLICO-ALVO ◀

O público-alvo da proposta envolve servidores e gestores da Superintendência do IPHAN em Alagoas e a Sede do IPHAN, com o potencial de envolver todas as unidades subordinadas ao IPHAN.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Com base na análise documental e nas entrevistas dos participantes, foi possível relacionar a seguinte problemática quanto à gestão de riscos e governança:

I – Comunicação deficiente ou inadequada entre setores, servidores, equipe de planejamento, fiscais e gestores;

II – Falta de direcionamento das capacitações, com vistas a capacitar todas as áreas da instituição a atuarem de forma mais consistente nos procedimentos de contratações e contratos. Ao se avaliar as capacitações da área finalística de 2021 a 2023, por exemplo, é possível perceber que o foco acaba sendo estritamente técnico – até por preferência dos próprios servidores –, mas a área finalística também atua nas situações levantadas nesse estudo;

III – Artefatos copiados de outros processos, sem a avaliação adequada de cada objeto, que podem levar a problemas posteriores na contratação e gestão contratual;

IV – Planejamento inadequado, sem o dimensionamento adequado da força de trabalho e, dos recursos disponíveis, no tempo;

V – Má utilização das ferramentas legais e estruturais disponíveis;

VI – Matrizes de riscos rasas, sem a identificação suficiente de riscos e aprofundamento adequados;

VII – Ausência de normativas específicas, que instituem uma governança adequada para a gestão de riscos.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O objetivo é o saneamento das situações apontadas no Item 4, utilizando-se a gestão de riscos aliada à governança para este processo.

Os objetivos específicos incluem:

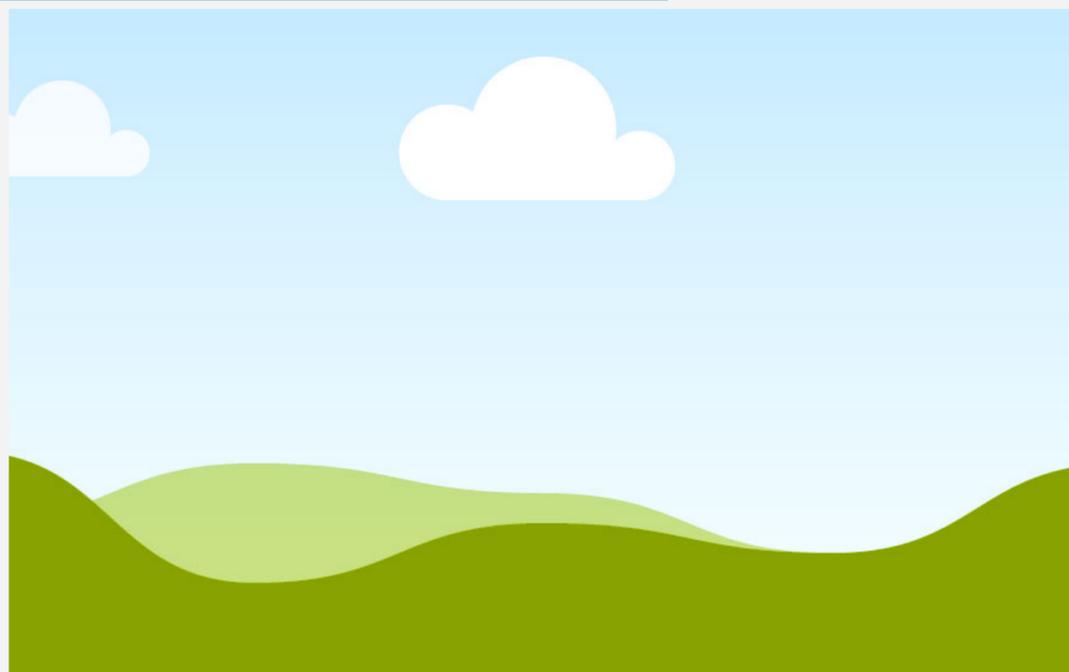
- I – Estímulo à comunicação, seja entre as diretorias ou entre os servidores, para tratar de assuntos referentes aos processos de contratação ou aos contratos. O brainstorming do FMEA poderá servir como um momento para essa comunicação também;
- II – Foco em capacitações que reciclem os servidores de todas as áreas ligadas às contratações e fiscalização dos objetos contratados;
- III – Construção dos artefatos partindo do início, usando modelos disponibilizados no próprio sistema de compras do governo ou em sítios do Governo como o da AGU, porém sem deixar de observar o histórico anterior;
- IV – Planejar melhor o tempo, sempre distribuindo de forma isonômica o trabalho entre os servidores, mantendo a comunicação e acompanhamento e revisão do planejamento inicial;
- V – Ampliação e aprofundamento nas modalidades licitatórias e planilhas, aquisição de softwares específicos da área finalística, realização de concurso para novos servidores nas áreas mais carentes. A fim de trazer um melhor aproveitamento para a instituição;
- VI – Utilização da metodologia FMEA, para que haja uma melhor previsão do que pode ocorrer e, como proceder no caso das ocorrências nas licitações e contratos;
- VII – Posicionamento da Sede, no que for pertinente quanto à normativas específicas de gestão de riscos a fim de se fazer cumprir o disposto no Art. 1º da IN Conjunta 1/2016/MP/CGU;
- VIII – Entendimento que as ferramentas que estão disponíveis devem ser utilizadas em sua integralidade, para obter o melhor aproveitamento possível e o melhor retorno para a Administração.

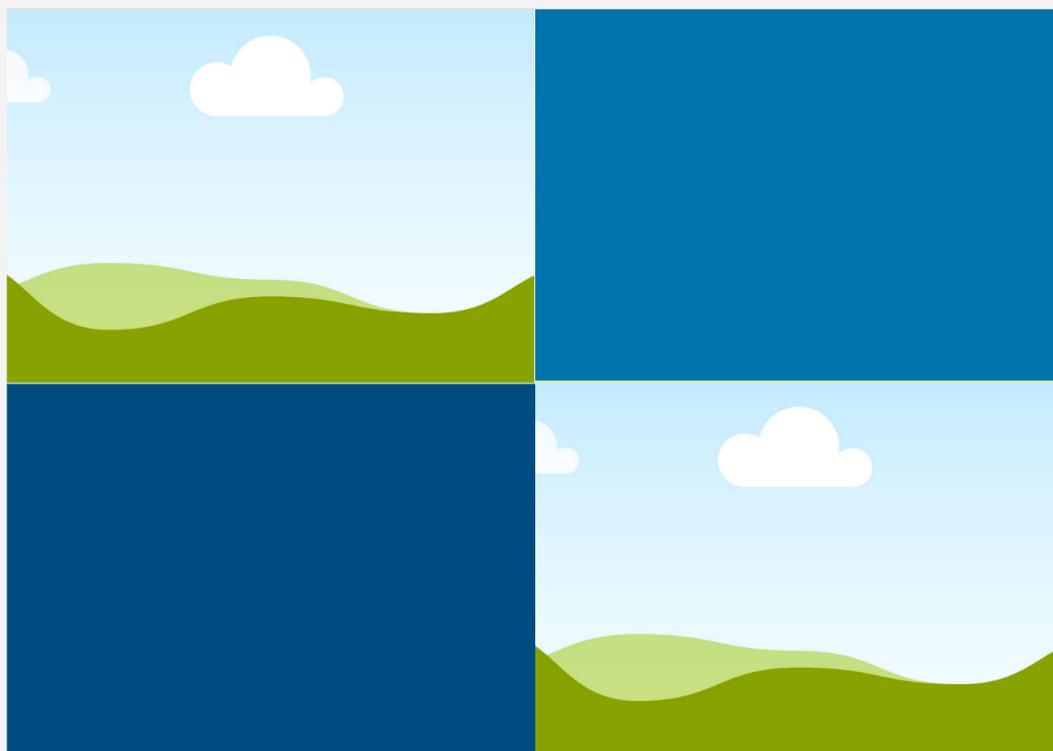
DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O diagnóstico ocorreu através de um brainstorming realizado com as áreas meio e fim. Na ocasião, servidores e gestores expressaram suas ânsias e desejos quanto às ações de contratação de fornecedores e quanto à fiscalização/gestão de contratos pelo IPHAN-AL.

Então, a problemática foi exposta e a partir daí houve a investigação documental nos processos, com subsequente análise, utilizando-se da estatística descritiva para encontrar indícios relevantes.

A partir do cruzamento dessas informações coletadas com as entrevistas dos agentes públicos envolvidos, e com análise baseada na Teoria do Custo de Transações, foi possível chegar a conclusões razoáveis, que podem trazer um direcionamento para melhorias dentro da instituição na temática gestão de riscos e governança.





PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

I - A intervenção ocorreria por meio da elaboração de uma cartilha de boas práticas, que conteria o desdobramento das propostas demonstradas no Item 5 (I, III, IV, V, VI, VIII);

II - O Item VI poderá ser utilizado isoladamente pela Superintendência do IPHAN-AL, ou em conjunto com a Sede, neste último caso se houver governança estabelecida sobre o tema gestão de riscos. Com o uso de um formulário padronizado, que visará identificar os riscos pela ferramenta FMEA;

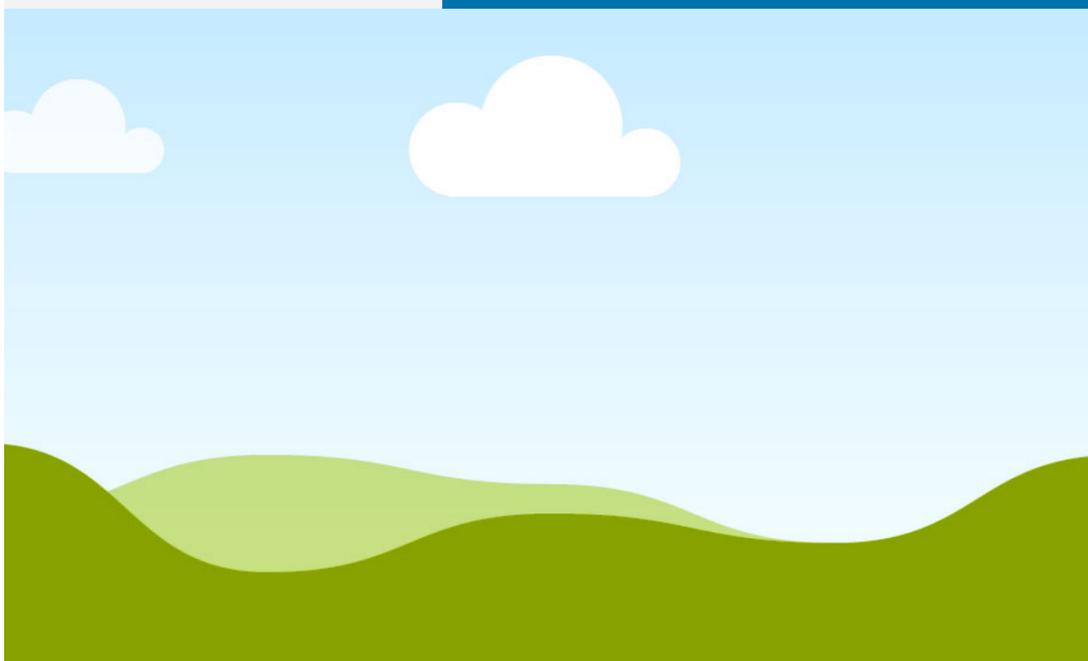
III - Os Itens II, V e VII serão comunicados por e-mail, no momento da própria divulgação do trabalho ao IPHAN. Já que este produto poderá ser utilizado localmente e/ou nacionalmente, tanto pelo IPHAN-AL quanto pela Sede, estendendo-se às unidades subordinadas.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Valmarx Negromonte Correia
Mestrando em Administração Pública
Universidade Federal de Alagoas
caniscoles@hotmail.com

Dr. Andrew Beheregarai Finger
Professor do Mestrado em Administração Pública
Universidade Federal de Alagoas
finger.andrew@gmail.com

Maceió, 14 de outubro de 2024



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. **ISO NBR 31000.** Disponível em: <https://link.dev/YbxZD>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CORREIA, Valmarx Negromonte. **Gestão de riscos e governança em licitações e contratos da Superintendência do IPHAN em Alagoas.** Universidade Federal de Alagoas. Maceió. 2024.

SILVA, Minelle Enéas da.; NASCIMENTO, Luís Felipe. **Sustentabilidade em cadeias de suprimentos:** entre teoria e prática. Porto Alegre, 2016.

Discente: Valmarx Negromonte Correia,
Mestrando em Administração Pública.

Orientador: Andrew Beheregarai Finger,
Doutor em Administração pela
Universidade do Vale dos Sinos,
UNISINOS, Brasil.

Universidade Federal de Alagoas

