

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**

**Laysse Fernanda Macêdo dos Santos**

**GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: estudo de caso na  
Central de Compras do Governo de Minas Gerais**

**Belo Horizonte  
2018**

**Laysse Fernanda Macêdo dos Santos**

**GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: estudo de caso na  
Central de Compras do Governo de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal de Minas Gerais.

Linha de Pesquisa – Gestão de Operações e Logística

Orientador - Prof. Dr. Ricardo Silveira Martins

**Belo Horizonte  
2018**

S237g Santos, Laysse Fernanda Macedo dos.  
Gestão de riscos em compras governamentais [manuscrito] : estudo de 2018  
caso na central de compras do governo de Minas Gerais / Laysse Fernanda  
Macedo dos Santos. - 2018.  
134 f., enc. : il.

Orientador: Ricardo Silveira Martins.  
Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de  
Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.  
Inclui bibliografia (f. 119-127) anexos e apêndices.

1. Administração de risco – Teses. 2. Compras (Serviço público) – Minas  
Gerais – Teses. 3. Administração pública – Minas Gerais – Teses. I. Martins,  
Ricardo Silveira. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-  
Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título

CDD: 658.155



**Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração**

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado em Administração da Senhora **LAYSSE FERNANDA MACÊDO DOS SANTOS**, REGISTRO N° 658/2018. No dia 27 de novembro de 2018, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 07 de novembro de 2018, para julgar o trabalho final intitulado "**Gestão de Riscos em Compras Governamentais: Estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Gestão de Operações e Logística**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ricardo Silveira Martins, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 27 de novembro de 2018.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Ricardo Silveira Martins.....  
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff.....  
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Mauro César da lveira.....  
(Fundação João Pinheiro/MG)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por me capacitar e tornar possível a realização de mais um sonho. Obrigada Espiritualidade Amiga por sempre me amparar e intuir ao longo dessa trajetória.

Agradeço a minha família, em especial aos meus pais e ao meu irmão. Muita gratidão a minha mãe por sempre me escutar, me incentivar e por ser meu porto seguro. Gratidão ao meu irmão Lucas pelas palavras de encorajamento e pela companhia.

Gratidão ao professor Dr. Ricardo Silveira Martins pela orientação, paciência e exemplo de profissionalismo. Sem seu apoio esse trabalho não teria existido.

Também sou grata pelo carinho de todos os meus amigos, especialmente a Elisângela Furtado. Agradeço aos colegas de turma pela convivência e pela rica troca de informações. Gratidão também aos colegas da linha de Gestão de Operações e Logística, especialmente, Roberta Macedo.

Expresso minha gratidão aos funcionários da Central de Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG MG, especialmente, a Milene Carvalho e aos participantes da pesquisa pelo apoio ao meu estudo. Vocês foram fundamentais para viabilizar a construção deste trabalho.

Gratidão ao professor Dr. Henrique Pretti e a professora Dr<sup>a</sup> Rogéli Tibúrcio Ribeiro da Cunha Peixoto, respectivamente, diretor e vice-diretora da Faculdade de Odontologia da UFMG, pela compreensão e incentivo.

Enfim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a construção deste estudo.

“A persistência é o caminho do êxito.”  
Charles Chaplin

## RESUMO

As compras governamentais estão expostas aos mais diversos riscos, como licitações desertas ou fracassadas, erros na especificação técnica do objeto a ser adquirido e falhas na pesquisa de mercado. Tendo em vista esse cenário, há um imperativo para a implementação de práticas de gestão de riscos em compras públicas, a fim de identificar os riscos e reduzir a exposição aos riscos e suas consequências. Corroborando com essa perspectiva, este estudo visa compreender como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira. Foi realizada uma pesquisa exploratória, qualitativa e que utilizou o método do estudo de caso. O campo empírico escolhido foi a Central de Compras do Governo de Minas Gerais. Como instrumento de coleta de dados foram utilizados grupos focais. Os dados coletados foram analisados mediante a análise de conteúdo. Os resultados indicam que a maior parcela dos riscos identificados é gerada a partir de causas internas aos órgãos e entidades públicas e decorrem principalmente de três fontes: (1) de falhas humanas, (2) da ausência de processos organizacionais claros e bem definidos e (3) das inconsistências nas ferramentas de tecnologia. Os resultados também demonstram que os órgãos e as entidades públicas são os principais detentores das estratégias de mitigação para reduzir a vulnerabilidade encontrada nas aquisições de bens e serviços.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão de riscos, gestão de riscos em compras governamentais, compras governamentais.

## **ABSTRACT**

Public purchases are exposed to the most diverse risks, such as, deserted or failed bids, errors in the technical specification of the object to be acquired and failures in market research. In view of this scenario, there is an imperative for the implementation of risk management practices in public procurement, in order to identify the risks and reduce the exposure to risks and their consequences. Corroborating this perspective, this study aims to understand how the risks present in the processes of acquisition of goods and services are generated and managed within the scope of the Brazilian Public Administration. An exploratory, qualitative research was carried out using the case study method. The empirical field chosen for the case study was the Procurement Central of the Government of Minas Gerais. Focal groups were used as a data collection instrument. The data collected were analyzed through content analysis. The results indicate that most of the identified risks are generated from internal causes to public bodies and entities and are mainly derived from three sources: (1) human failures, (2) lack of clear and well defined organizational processes, and 3) of the inconsistencies in the technology tools. The results also demonstrate that public agencies and entities are the main holders of mitigation strategies to reduce the vulnerability found in the procurement of goods and services.

**KEYWORDS:** risk management, risk management in public procurement, public procurement.



## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 - Cronologia de mudanças da Lei 8666/93.....</b>	<b>26</b>
<b>FIGURA 2 - Processo de gestão de riscos.....</b>	<b>50</b>
<b>FIGURA 3 - Modelo de análise.....</b>	<b>56</b>
<b>FIGURA 4 - Fluxo do processo de compras na Central de Compras do Governo de Minas Gerais.....</b>	<b>76</b>
<b>FIGURA 5 - Relação entre os riscos.....</b>	<b>79</b>
<b>FIGURA 6- Gestão de riscos em compras governamentais – perspectiva de rede de suprimentos.....</b>	<b>110</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1 - Mudança de papéis de compras: compra reativa e compra proativa.....</b>	<b>19</b>
<b>QUADRO 2 - Fatores de vulnerabilidade nas redes de suprimentos.....</b>	<b>43</b>
<b>QUADRO 3 - Escala de possibilidade.....</b>	<b>69</b>
<b>QUADRO 4 - Escala de severidade das consequências.....</b>	<b>70</b>
<b>QUADRO 5 - Categorias de riscos.....</b>	<b>82</b>
<b>QUADRO 6- Avaliação da vulnerabilidade.....</b>	<b>108</b>
<b>QUADRO 7- Fatores de vulnerabilidade nos processos de compras da Central de Compras do Governo de Minas Gerais .....</b>	<b>109</b>
<b>QUADRO 8 - Critérios para verificar a qualidade do estudo de caso.....</b>	<b>115</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CSC- Central de Suprimentos Compartilhados

CNPJ- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CRC- Certificado de Registro Cadastral

FHEMIG - Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

FUNED - Fundação Ezequiel Dias

IN – Instrução Normativa

ISO - *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização)

PDF - *Portable Document Format* (Formato Portátil de Documento)

PMMG - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

POP - Procedimento Operacional Padrão

RCA - Riscos e Controles nas Aquisições

SEPLAG MG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

SN- Súmula Normativa

TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Problema de pesquisa.....	13
1.2 Justificativa.....	15
1.3 Objetivos.....	17
1.3.1 Objetivo geral.....	17
1.3.2 Objetivos específicos.....	17
2 MARCO CONCEITUAL.....	18
2.1 A função compras.....	18
2.1.1 Elementos estratégicos da função compras.....	23
2.2 Compras governamentais brasileiras.....	25
2.2.1 Princípios da licitação.....	27
2.2.1.1 Princípio da legalidade.....	27
2.2.1.2 Princípio da impessoalidade.....	28
2.2.1.3 Princípio da moralidade.....	28
2.2.1.4 Princípio da igualdade.....	28
2.2.1.5 Princípio da publicidade.....	29
2.2.1.6 Princípio da probidade administrativa.....	29
2.2.1.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....	29
2.2.1.8 Princípio do julgamento objetivo.....	30
2.2.2 Modalidades licitatórias.....	31
2.2.2.1 Concorrência.....	32
2.2.2.2 Tomada de preços.....	33
2.2.2.3 Convite.....	33
2.2.2.4 Concurso.....	33
2.2.2.5 Leilão.....	34
2.2.2.6 Pregão.....	34
2.2.3 Dispensa e inexigibilidade de licitação.....	35
2.2.4 Sistema de registro de preços.....	36
2.3 Gestão de risco.....	39
2.3.1 Conceito de risco.....	39
2.3.2 Gerenciamento dos riscos.....	40
2.3.3 Vulnerabilidade.....	42
2.3.4 Resiliência.....	44
2.3.5 Tipologias de risco.....	46
2.3.6 Fases do processo de gestão de risco.....	49
2.4 Gestão de riscos em compras governamentais brasileiras.....	52
2.5 Modelo de análise.....	55
3 METODOLOGIA.....	59
3.1 Características gerais da pesquisa.....	59
3.1.1 Pesquisa exploratória.....	59
3.1.2 Pesquisa qualitativa.....	60
3.1.2.1 Estudo de caso.....	62
3.1.3 Fonte das informações.....	64
3.1.4 Coleta dos dados.....	66
3.1.4.1 Etapas do processo de coleta de dados.....	68

3.1.4.1.1 Identificação dos riscos.....	69
3.1.4.1.2 Avaliação da possibilidade de ocorrência.....	69
3.1.4.1.3 Identificação das consequências.....	70
3.1.4.1.4 Avaliação da severidade das consequências.....	70
3.1.4.1.5 Identificação das estratégias de mitigação.....	71
<b>3.1.5 Análise dos dados.....</b>	<b>71</b>
<b>4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>75</b>
<b>4.1 Mapeamento do fluxo do processo de compras na Central de Compras do Governo de Minas Gerais.....</b>	<b>75</b>
<b>4.2 Identificação dos riscos.....</b>	<b>77</b>
<b>4.3 Classificação dos riscos.....</b>	<b>81</b>
<b>4.4 Análise dos riscos.....</b>	<b>83</b>
<b>4.4.1 Riscos governamentais.....</b>	<b>83</b>
<b><u>4.4.1.1 Riscos governamentais decorrentes de falhas de origem humana.....</u></b>	<b><u>83</u></b>
<b><u>4.4.1.2 Risco governamental decorrente de falhas de origem humana e da ausência de processos organizacionais.....</u></b>	<b><u>89</u></b>
<b><u>4.4.1.3 Riscos governamentais decorrentes de inconsistências nas ferramentas de tecnologia.....</u></b>	<b><u>91</u></b>
<b>4.4.2 Riscos de mercado.....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.3 Riscos governamentais e de mercado.....</b>	<b>99</b>
<b>4.4.4 Riscos do ambiente institucional.....</b>	<b>104</b>
<b>4.5 Análise da vulnerabilidade.....</b>	<b>107</b>
<b>4.6 Implicações gerenciais dos resultados.....</b>	<b>110</b>
<b>4.7 Critérios de verificação do rigor metodológico dos resultados da pesquisa qualitativa e do estudo de caso.....</b>	<b>114</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>132</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Outrora, a função compras era uma atividade com pouca relevância na formulação e implementação de estratégias e o seu papel se restringia a processar pedidos de outros departamentos da empresa e obter a máxima economia de preços (ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015). No entanto, o novo ambiente de negócios pautado pela incerteza, pressões por custos, intensa concorrência e maiores níveis de exigências dos clientes, mudou o papel desempenhado pela função compras nas empresas (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011).

Nesse novo ambiente de negócios, a função compras passou a ocupar posição de destaque tendo em vista a sua capacidade para gerar valor e sustentar o desempenho das empresas (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011). Sendo assim, o papel da função compras passou de um sistema administrativo de apoio para uma ferramenta estratégica que contribui ativamente para o desempenho das organizações (ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015).

Essa relevância estratégica da função compras também pode ser observada na esfera pública. Nesse sentido, Gordon, Zemansky e Sekwat (2000) destacam que as aquisições vêm ganhando cada vez mais importância no setor público. As compras públicas tornaram-se estratégicas e devem se relacionar com todos os aspectos do governo, a fim de se traduzirem em processos mais eficientes e proporcionarem o maior benefício possível a todos os cidadãos (GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000).

Para que as organizações públicas possam conduzir estrategicamente os seus processos de aquisições é necessário levar em consideração os riscos que podem surgir ao longo desses processos, como inconsistências no termo de referência, pesquisa de preços com objeto divergente do especificado, documentação de habilitação técnica e econômico-financeira forjada ou inidônea e licitações desertas ou fracassadas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2017).

Os riscos estão presentes em diferentes graus em todas as situações de compras e precisam ser gerenciados (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015). A gestão de riscos deve adotar uma abordagem proativa para reduzir a vulnerabilidade, que é o grau de fragilidade de um sistema, e aumentar

a resiliência, que é a capacidade de um sistema retornar ao seu estado original ou a uma condição mais favorável, após um distúrbio ou evento de perturbação (ELLEUCH *et al.*, 2016).

É necessário que gestores empreguem esforços para reduzir a probabilidade de interrupções severas e repentinas no fornecimento de suprimentos (CORRÊA, 2010). Também é importante que gestores aumentem a resiliência através da criação de planos de contingência para que eventos de ruptura sejam rapidamente detectados de forma que o retorno à normalidade ocorra no menor tempo e custo possíveis (CORRÊA, 2010).

Os riscos apresentam efeitos que vão além de questões financeiras e mercadológicas. Por exemplo, com a interrupção do fornecimento do medicamento Herceptin, pacientes diagnosticados com câncer ficaram sujeitos a tratamentos por quimioterapia oral que provoca enjojo, diarreia e outros efeitos colaterais. A fiscalização do Ministério Público do Estado de São Paulo indicou que a falta de medicamentos é provocada pela pouca transparência e eficiência na gestão de estoques e por atrasos de fornecedores na entrega (PINHO; GRAGNANI, 2016). Dessa forma, o principal foco da gestão de risco no setor público está na manutenção da prestação de serviços para os cidadãos (EUROPEAN COMMISSION, 2010).

### **1.1 Problema de pesquisa**

As compras públicas são caracterizadas por expectativas da população em termos de transparência, responsabilidade, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos. Além das expectativas associadas ao desempenho das compras governamentais, convém destacar que elas são realizadas em um ambiente complexo, marcado por interesses conflitantes de diferentes *stakeholders* nos níveis político, comercial e comunitário (MAHMOOD, 2010).

Dessa forma, para assegurar a transparência, a equidade e a confiança nos procedimentos inerentes aos processos de aquisição de bens e serviços na esfera pública faz-se necessário seguir um conjunto sólido de regras (THAI, 2001). Nesse sentido, nas últimas décadas, um número significativo de países passou a adotar regras para suas contratações públicas ou reformaram os regulamentos já existentes.

Em alguns países, como Reino Unido e Malásia, as compras públicas são regidas por instrumentos não legais, como circulares administrativas internas que direcionam as ações dos agentes de compras. Já na maioria dos países europeus e nos Estados Unidos existem estatutos e regras legais que regulam os processos de compras governamentais (THAI, 2001). No Brasil, a maior parte da aquisição de bens e serviços é realizada através de processos licitatórios regidos pela Lei 8666/93. O Art 3º da referida lei define que a licitação

será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

A regulamentação dos processos de compras públicas desempenha um importante papel na luta contra a corrupção, pois, visa reduzir a ocorrência de fraudes, aplicando procedimentos e requisitos de transparência (UNITED NATIONS PROCUREMENT, 2012). Se por um lado os marcos regulatórios visam minimizar a corrupção e assegurar o alcance do interesse coletivo, por outro lado, limitam a atuação dos agentes públicos no que tange ao desenvolvimento de relacionamentos mais próximos com os fornecedores e a construção de parcerias, o que pode ampliar os riscos aos quais as organizações públicas estão expostas.

Ao longo dos processos de compras, devido ao efeito da interação entre os vários atores que integram o sistema de aquisições, como solicitantes, compradores e fornecedores, certas ações com efeitos negativos significativos sobre sua operação podem ocorrer. Sendo assim, as compras realizadas por organizações públicas estão expostas aos mais diversos tipos de risco, como ocorrência de licitações desertas ou fracassadas, erros na especificação técnica do objeto ou serviço a ser adquirido, falhas na pesquisa de mercado e fraudes.

Tendo em vista esse cenário, há um imperativo para a implementação de práticas de gestão de riscos em compras públicas, a fim de identificar e avaliar os riscos, adotar estratégias adequadas para reduzir a frequência e a exposição aos riscos e suas consequências, bem como empregar medidas destinadas a reduzir as severidades em caso de ocorrência de eventos de risco (MANUJ, MENTZER, 2008; MANEA, POPA, 2010).

Corroborando com essa perspectiva, foi publicada em 11 de setembro de 2014 a Instrução Normativa N° 4 que dentre outros assuntos dispõe sobre os aspectos relacionados à gestão de riscos nos processos de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos



integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.

Em 25 de maio de 2017, foi publicada a Instrução Normativa Nº 5 que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Dentre essas regras e diretrizes, encontram-se descritas na Seção III da referida Instrução Normativa, as orientações e atividades inerentes à gestão de riscos e à elaboração do mapa de risco em todos os processos de compras cujo objeto é a prestação de serviços.

Dentro desse contexto, o presente estudo se propõe a responder a seguinte pergunta de pesquisa: como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira?

## **1.2 Justificativa**

A magnitude dos gastos com aquisições públicas tem grande impacto na economia e precisa ser bem gerenciada (THAI, 2001). Nesse sentido, visando obter uma dimensão dos gastos com compras públicas realizadas no âmbito na União, em setembro de 2017 foi realizada uma pesquisa no Portal da Transparência do Governo Federal que indicou que no exercício de 2016 as despesas correntes da União com a compra de materiais de consumo totalizaram R\$ 19.063.226.992,62. No mesmo período as despesas correntes com a contratação de serviços de terceiros somaram R\$1.758.938.077,64 - pessoa física - e R\$29.487.110.357,36 - pessoa jurídica -. (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

Além de movimentar um volume significativo de recursos financeiros, as compras governamentais possuem importância estratégica, pois, suportam a implementação de políticas nacionais e estão diretamente relacionadas com a capacidade de prover os órgãos e entidades com os suprimentos necessários para a prestação de serviços com qualidade e eficiência em atendimento à demanda dos cidadãos.

As compras públicas são cada vez mais reconhecidas como uma área que desempenha um papel significativo na gestão bem sucedida dos recursos públicos e um grande número de

países tornaram-se mais conscientes da importância de reconhecer as aquisições como uma área vulnerável a má gestão, a corrupção e a outros tipos de risco (MAHMOOD, 2010).

Tendo em vista a relevância das aquisições públicas e reconhecendo que constituem uma área exposta aos mais diversos riscos que precisam ser gerenciados a fim de garantir processos mais eficientes e atender as demandas dos cidadãos, justifica-se estudar a temática da gestão de riscos no âmbito das compras governamentais.

As compras públicas representam uma das principais atividades do governo e embora entidades governamentais, formuladores de políticas e profissionais de compras públicas fomentem melhorias nas aquisições, as compras públicas ainda têm sido uma área negligenciada de ensino e pesquisa acadêmica (THAI, 2001). Enquanto entidades governamentais e profissionais de compras públicas publicam inúmeros relatórios de aquisições e textos de treinamento, as compras públicas são insuficientemente estudadas em relação às do setor privado (MOGRE; LINDGREEN; HINGLEY, 2017).

Sendo assim, a presente pesquisa também se justifica por uma lacuna existente na literatura. Afinal, a gestão de riscos em compras públicas é uma temática pouco abordada em livros e *papers* nacionais e internacionais. Para reforçar esse argumento, em agosto de 2018 foram realizadas pesquisas nas bases *Web of Science*, *Scopus* e *Emerald Insight*, que são bases confiáveis, integradas e que disponibilizam informações influentes, relevantes e credíveis.

As pesquisas foram feitas a partir da combinação das palavras-chaves “*risk and public purchase*” e “*risk and public procurement*” e da utilização de dois filtros, sendo um filtro a busca pelas palavras-chaves existentes nos títulos dos artigos publicados e disponíveis nas bases e outro filtro correspondendo ao limite temporal compreendido entre os anos de 1990 e 2018.

Na *Web of Science*, a combinação de palavras-chaves “*risk and public purchase*” localizou 2 artigos e a combinação de palavras-chaves “*risk and public procurement*” encontrou 13 artigos. Na base *Scopus*, a pesquisa por “*risk and public purchase*” não localizou nenhum registro e “*risk and public procurement*”, localizou 20 resultados. Por fim, a pesquisa realizada utilizando-se os mesmos critérios na base *Emerald Insight* não encontrou nenhum resultado.

## **1.3 Objetivos**

### ***1.3.1 Objetivo geral***

O objetivo geral desta pesquisa consiste em compreender como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira.

### ***1.3.2 Objetivos específicos***

Em consonância com o objetivo geral elencam-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os riscos presentes nos processos de compras governamentais e suas respectivas fontes;
- Avaliar a possibilidade de ocorrência dos riscos encontrados;
- Verificar as consequências relacionadas aos riscos identificados e a severidade associada a cada uma delas;
- Identificar as estratégias adotadas para mitigar os riscos encontrados;
- Averiguar a vulnerabilidade associada aos riscos identificados.

## 2 MARCO TEÓRICO

### 2.1 A função compras

Outrora a função compras restringia-se aos atos de promover a procura dos materiais e serviços e, então, supri-los para serem utilizados pelas empresas (GONÇALVES, 2010). Tradicionalmente, o papel da função compras era processar pedidos de outros departamentos e obter a máxima economia de preços (ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015). Consequentemente, a compra era uma atividade suplementar com pouca relevância e consideração limitada na formulação da estratégia da empresa (ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015).

No entanto, a intensa concorrência nos mercados globais exigiu mudanças nas atividades e no grau de importância dados a função de compras nas empresas (ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015). A função de compras tornou-se elemento chave para a criação de valor através da aquisição de insumos e serviços que serão utilizados nos processos produtivos, na manutenção das firmas e no atendimento das demandas dos clientes (THRULOGACHANTAR; SUHAIZA, 2011).

As mudanças e o grau de importância atribuída à função compras expandiram-se também para a esfera pública. Nesse sentido, Gordon, Zemansky e Sekwat (2000) destacam que no passado as compras públicas eram consideradas atividades rotineiras em muitas organizações públicas, no entanto, devido a crescente necessidade de eficiência, as aquisições públicas tornaram-se uma função estratégica que deve relacionar-se com todos os aspectos do governo a fim de trazer o maior benefício a todos os *stakeholders* envolvidos.

Em organizações com uma função de compras bem desenvolvida e estratégica, a maioria das atividades dos compradores concentra-se no estabelecimento e desenvolvimento dos relacionamentos com fornecedores (BAILY *et al.*, 2000). Convém destacar que na esfera pública deve ser observado o princípio da impessoalidade segundo o qual todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, e não pode haver distinções pautadas em caracteres pessoais dos fornecedores e dos administradores públicos. Ademais, a cada licitação não há garantias de manutenção da base de fornecedores, afinal, os

processos licitatórios visam escolher a proposta mais vantajosa para a administração, o que muitas vezes culmina na troca de fornecedores.

A ênfase da função de compras evoluiu do simples atendimento das necessidades dos solicitantes e passou a ter uma abordagem mais proativa que reflete amplamente a contribuição decorrente dos *inputs* de bens e serviços. Verifica-se a transição do papel de compras de uma abordagem reativa com enfoque funcional para uma abordagem proativa com ênfase no processo. As principais diferenças entre essas duas abordagens podem ser vistas no quadro 1:

**Quadro 1 - Mudança de papéis de compras: compra reativa e compra proativa**

<b>Compra reativa</b>	<b>Compra proativa</b>
Compras é um centro de custo	Compras pode adicionar valor
Compras recebe especificações	Compras (e fornecedores) contribuem para as especificações
Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
Compras subordina-se a finanças ou à produção	Compras é importante função gerencial
Os compradores respondem às condições de mercado	Compras contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são responsabilidade do fornecedor	Os problemas são responsabilidade compartilhada
Preço é variável chave	O custo total e o valor são variáveis chaves
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociações ganha - perde	Negociações ganha - ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily *et al.* (2000)

Vários fatores contribuíram para a mudança da abordagem reativa para a abordagem proativa da função compras nas empresas. Baily *et al.* (2000) e Gaither e Frazier (2002) elencam os principais:

- A aplicação de conceitos de vantagem competitiva: cada vez mais as empresas estão adotando práticas como *benchmarking*, administração da qualidade total e *lean* a fim de obter vantagens competitivas em seus mercados. As organizações que adotam essas abordagens de vantagem competitiva na administração de materiais estão colocando em prática os conceitos de integração e contribuindo para o desenvolvimento mais holístico da função compras.
- A adoção do *just in time* e da produção enxuta: com a aplicação do sistema *just in time* da produção enxuta, os materiais devem ser recebidos nas firmas praticamente no momento de sua utilização, em remessas com a quantidade exata e com a qualidade perfeita. Essas exigências exercem grande pressão sobre a função de compras, que deve planejar, controlar e desenvolver relacionamentos sólidos com os fornecedores estratégicos, tornando-se um setor chave para o sucesso dessas práticas. Cabe destacar que a adoção de práticas de *just in time* no setor público é um aspecto delicado tendo em vista as características peculiares aos órgãos e entidades públicas, pois, há um trâmite legal que demanda um prazo considerável (variando de acordo com a modalidade licitatória e a complexidade do objeto) desde a solicitação de compras até o recebimento dos bens e serviços adquiridos.
- O avanço tecnológico e a especialização técnica dos fornecedores: a tecnologia estimula as empresas a concentrar-se em uma gama menor de atividades e a comprar parte de seus insumos de fontes externas especializadas. Tal situação cria a dependência de fornecedores estratégicos e demanda que a função de compras desenvolva relacionamentos mais próximos com esses fornecedores. Convém destacar que de acordo com a Lei de Licitações (Lei 8666/93) as compras públicas serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na referida lei. Dentre essas hipóteses encontram-se elencadas no artigo 25 da Lei 8666/93 as situações nas quais a licitação é inexigível, incluindo os casos de aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor,

empresa ou representante comercial exclusivo, e de contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

- A automação da manufatura e a estrutura de custos: com a automação dos processos produtivos os custos com mão de obra passaram a representar em média 15% dos custos de produção. Com baixos custos de mão de obra, o foco passou a residir nos custos com os materiais usados na fabricação dos produtos. A função de compras passou a desempenhar papel estratégico ao adquirir os *inputs* necessários, na quantidade certa, com a qualidade requerida e aos menores custos. A preocupação com a estrutura de custos decorrentes das aquisições de bens e serviços também se expande para a esfera pública principalmente diante do atual cenário brasileiro marcado por sérias restrições orçamentárias.
- A competição global: com o advento da globalização as empresas podem adquirir seus produtos através de redes de suprimentos locais e internacionais. Essa expansão exigiu que a função de compras desenvolvesse *expertises* para seguir regras comerciais de outros países e atuar em redes de suprimentos cada vez mais abrangentes e complexas.
- A maior proporção de compras junto a um menor número de fornecedores: se por um lado as empresas aumentaram o volume de suas compras por outro restringiram o número de fornecedores, mantendo com eles laços mais fortes de parceria. Em alguns casos, esses fornecedores parceiros estão envolvidos no desenvolvimento conjunto de produtos e serviços e compartilham espaços nas plantas industriais. Mais uma vez reforça-se a importância da função de compras que tem responsabilidade ampliada no desenvolvimento de negociações e relacionamentos integrados com os fornecedores. Cabe destacar que na esfera pública, as aquisições de bens e serviços são precedidas por processos licitatórios e todas as empresas interessadas podem participar dos certames. Sendo assim, um processo licitatório com vários itens pode ter configurações distintas no que tange à proporção de compras junto a um fornecedor, inclusive pode ocorrer, por exemplo, que uma licitação com dez itens diferentes culmine com um item adjudicado para cada fornecedor.

A mudança da abordagem reativa para a abordagem proativa da função compras alterou os objetivos a ela atribuídos. Outrora, uma definição clássica e bem conhecida dos objetivos da função de compras era comprar a qualidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado (BAILY *et al.*, 2000). Entretanto, essa definição chavão foi alvo de muitas críticas por ser considerada superficial tendo em vista a importância da função compras (BAILY *et al.*, 2000).

Assim, Baily *et al.* (2000), Gonçalves (2010) e Pozo (2010) elencam de modo mais específico os objetivos da função compras no contexto proativo:

- Suprir a organização com um fluxo seguro e contínuo de materiais e serviços para atender a suas demandas;
- Selecionar os melhores fornecedores do mercado;
- Manter o relacionamento com as fontes de suprimentos existentes e desenvolver outras fontes alternativas para atender necessidades emergentes;
- Comprar eficientemente, maximizando o ganho para a empresa e observando os padrões éticos;
- Desenvolver relacionamentos cooperativos e integrados com outros setores da empresa;
- Manter o equilíbrio correto entre qualidade e valor;
- Monitorar as tendências de mercado;
- Criar rotinas e procedimentos dentro dos processos de aquisição que sejam ágeis e permitam o controle efetivo de todo o processo;
- Proteger a estrutura de custos da empresa;
- Desenvolver funcionários, políticas e procedimentos para assegurar o alcance dos objetivos previstos;
- Permitir à empresa uma posição competitiva, através de negociações justas e de credibilidade.

Dois desses objetivos da função compras no contexto proativo merecem ressalvas no âmbito das compras governamentais: (1) selecionar os melhores fornecedores do mercado e (2) manter o relacionamento com as fontes de suprimentos existentes e desenvolver outras fontes alternativas para atender necessidades emergentes.



Convém destacar que a seleção dos fornecedores na esfera pública está pautada em critérios de julgamento (melhor preço, melhor técnica ou melhor técnica e preço) previamente estabelecidos no edital da licitação para selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Em relação ao objetivo de manter o relacionamento com as fontes de suprimentos existentes e desenvolver outras fontes alternativas para atender necessidades emergentes, salienta-se que os relacionamentos com as fontes de suprimentos atuais e potenciais devem respeitar o arcabouço legal que rege as compras públicas, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade e da isonomia.

### ***2.1.1 Elementos estratégicos da função compras***

No atual ambiente de negócios onde predominam a incerteza, a pressão por custos e a intensa concorrência, a função compras passou a receber atenção considerável tendo em vista a sua capacidade para gerar valor e sustentar o desempenho da empresa (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011). A função de compras tornou-se estratégica, pois, cria valor através da aquisição de insumos para produção dos bens, contribui para a redução de custos e prazos de mercado e sustenta os interesses dos *stakeholders* (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011).

Corroborando com a perspectiva estratégica da função compras, um estudo desenvolvido por Kiser (1976) e usado por outros pesquisadores<sup>1</sup>, apresenta seis elementos estratégicos da função compras: (1) negociação, (2) desenvolvimento e manutenção de boas relações com fornecedores, (3) *sourcing*, (4) desenvolvimento de fornecedores, (5) proteção da estrutura de custos da empresa e (6) redução de custos.

A negociação é um elemento crítico para executar as estratégias de compras e é responsável por impulsionar o relacionamento entre os fornecedores e compradores (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011). Existem duas abordagens principais na negociação: cooperativa e competitiva. Na negociação cooperativa compradores e vendedores ganham ao maximizar o valor da negociação para ambas as partes. A negociação competitiva é marcada por táticas agressivas, falta de flexibilidade e somente uma das partes ganha.

---

<sup>1</sup> Outros pesquisadores, como, Janda e Seshadri (2001); Cousins (2002); Chan, Chan (2004) e Thrulogachantar e Zailani (2011) utilizaram o estudo proposto por Kiser (1976).

Estudos demonstram que a negociação cooperativa está intimamente relacionada ao desempenho superior das empresas (JANDA; SESHADRI, 2001). No âmbito das compras governamentais, a negociação é uma etapa fundamental do processo licitatório e impacta diretamente na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O desenvolvimento e manutenção de boas relações com fornecedores são elementos cruciais na estratégia de compras (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011). As relações colaborativas demandam confiança e compromisso de fornecedores e compradores para a cooperação a longo prazo, além da disposição para compartilhar riscos (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011). O desenvolvimento e a manutenção de boas relações entre órgãos e entidades públicas e fornecedores deve ser pautado nos princípios legais que regem as compras públicas, mantendo a legalidade, a impessoalidade e a isonomia.

Na estratégia de *sourcing* a função de compras analisa o custo total de aquisição através do mapeamento, compreensão e avaliação das especificações dos itens, níveis de serviço e do mercado fornecedor (NUNES, TIBEIRO, MURTA; 2016). Através dessa análise é possível encontrar um ponto ótimo no que diz respeito a requisições e níveis de serviço que maximizam o custo benefício das aquisições, aumentar o conhecimento do mercado fornecedor e ampliar a qualidade do material (NUNES, TIBEIRO, MURTA; 2016). De acordo com Matthews (2005), há no setor público uma expectativa das aquisições públicas tornarem-se processos mais eficientes e eficazes, sendo assim torna-se importante mapear, compreender e avaliar as especificações técnicas dos itens, os níveis de serviço e o mercado consumidor.

Em relação ao desenvolvimento de fornecedores, a empresa deve manter o número certo de fornecedores para uma gestão eficaz da sua base de abastecimento. A otimização da base de fornecimento é um processo que identifica os melhores fornecedores que estão aptos para atender a empresa no curto e no longo prazo (THRULOGACHANTAR; ZAILANI, 2011). Cabe destacar que na esfera pública, o desenvolvimento de fornecedores é uma questão delicada tendo em vista que as compras são precedidas por processos licitatórios e todas as empresas interessadas podem participar dos certames. O desenvolvimento de fornecedores na administração pública deve obedecer aos preceitos legais, normas e boas práticas (FUSCALDI; GUARNIERI, 2018).

No que tange à proteção da estrutura de custos das firmas, estudos demonstram que a negociação, a gestão de relacionamentos, o desenvolvimento de fornecedores e a estratégia de *sourcing* exercem influência direta na redução de custos e na proteção da estrutura de custos das empresas (NUNES, TIBEIRO, MURTA; 2016). Na esfera pública, a gestão e avaliação de fornecedores melhora a qualidade do gasto público por meio da qualidade dos materiais e serviços adquiridos, promove a racionalização de custos gerados por economia de escala e a melhora no atendimento ao cidadão (DRUMOND *et al.*, 2013). Verifica-se, portanto, a importância estratégica da função compras no dimensionamento dos custos das organizações privadas e públicas.

A maioria das empresas já percebeu a importância estratégica da função compras para reduzir custos, promover a qualidade dos produtos, aumentar a confiabilidade das entregas, desenvolver parcerias estratégicas e alavancar o desempenho das organizações (RAPOSO *et al.*, 2016).

Na esfera pública, os processos de aquisições desempenham um papel estratégico para que os órgãos e as entidades públicas alcancem os objetivos traçados. Destaca-se que as compras governamentais interferem diretamente na qualidade e na entrega de produtos e serviços essenciais, que atenderão a demanda dos usuários que usufruem do serviço público (NASCIMENTO *et al.*, 2011).

Em suma, a relevância estratégica da função de compras não se limita a iniciativa privada, tornando-se necessária na esfera pública, sobretudo em um contexto de crise econômica e sérias restrições orçamentárias. Em decorrência da atual crise econômica brasileira todas as esferas governamentais estão diante de uma perspectiva de *déficits* orçamentários que implica maiores desafios para gerenciar os gastos públicos, incluindo os gastos com as compras governamentais (RAPOSO *et al.*, 2016).

## **2.2 Compras governamentais brasileiras**

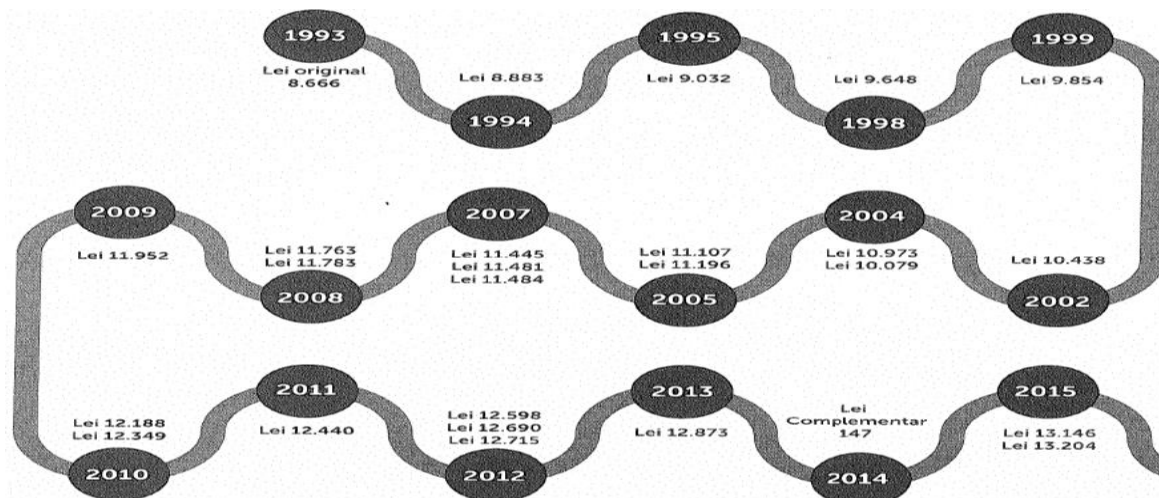
A Administração Pública realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para realizar essas atividades precisa contratar terceiros, mas, seus contratos dependem, em geral, de um procedimento seletivo prévio denominado licitação (MEIRELLES, 2010). A sistemática da

licitação sofreu profundas alterações desde seu incipiente tratamento no Código da Contabilidade Pública da União, de 1922, até o Decreto-lei 200, de 1967, Lei 5.456, de 1968, Lei 6946, de 1981 e Decreto-lei 2.300, de 1986, revogados e substituídos pela Lei 8.666, de 1993 (MEIRELLES, 2010).

As regras contidas na Lei 8666/93 resultaram de uma evolução histórica que não pode ser olvidada (JUSTEN FILHO, 2013). A redação da referida lei contemplou regras e princípios derivados de leis anteriores, ajustados à Constituição de 1988 e levou em consideração as necessidades decorridas dos fatos históricos que aconteceram na década de 90 (JUSTEN FILHO, 2013).

Desde sua publicação em 1993, a Lei 8666 conhecida como Lei de Licitações já teve seu conteúdo alterado pela promulgação de mais de 20 novas leis, conforme ilustra a figura 1:

**Figura 1 – Cronologia de mudanças da Lei 8666/93**



**Fonte: Instituto de Negócios Públicos do Brasil, 2016a**

A Lei 8666/93 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 1993).

A licitação pode ser definida como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às

condições fixadas no instrumento convocatório (edital ou carta convite), a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais vantajosa para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2016). A licitação é o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos (MEIRELLES, 2010).

Meirelles (2010) destaca que não há na doutrina uma conceituação uniforme do procedimento licitatório e sendo assim é acorde acentuar suas características e finalidades. Nesse sentido, a licitação “destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.” (BRASIL, 1993).

A licitação visa propiciar oportunidades iguais a todos que desejam contratar com o Poder Público, desde que atendam os padrões previamente estabelecidos. Também objetiva atuar como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos na esfera pública (MEIRELLES, 2010).

A licitação pressupõe o atendimento aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública (OLIVEIRA, 2015). O processo licitatório será processado e julgado “em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (BRASIL, 1993).

## ***2.2.1 Princípios da licitação***

### **2.2.1.1 Princípio da legalidade**

O princípio da legalidade significa que na montagem e execução do processo licitatório, o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme a situação (MEIRELLES, 2015).

Enquanto na esfera particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Assim, a lei para o particular significa "pode ser feito assim" já para o administrador público a lei significa "deve ser feito assim" (MEIRELLES, 2015).

#### **2.2.1.2 Princípio da impessoalidade**

O princípio da impessoalidade está intimamente relacionado à isonomia e à vinculação à lei e ao ato convocatório (JUSTEN FILHO, 2013). A impessoalidade indica vedação a distinções pautadas em caracteres pessoais dos interessados (licitantes e administradores públicos).

De acordo com o princípio da impessoalidade todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações. Administração Pública deve pautar suas decisões em critérios objetivos, sem considerar as condições pessoais do proponente ou as vantagens por ele oferecidas, exceto as expressamente previstas na lei ou no instrumento editalício (DI PIETRO, 2016).

#### **2.2.1.3 Princípio da moralidade**

O princípio da moralidade exige da Administração comportamento consoante com a moral, bons costumes, justiça, equidade e honestidade (DI PIETRO, 2016). O princípio da moralidade não pode ser explicado exhaustivamente, mas, dele se extrai a essência de que a licitação seja norteadada pela honestidade e seriedade (JUSTEN FILHO, 2013). A conduta moralmente inaceitável acarreta a nulidade do procedimento licitatório, pois, havendo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento da lei e do ato convocatório (JUSTEN FILHO, 2013).

#### **2.2.1.4 Princípio da igualdade**

O princípio da igualdade está expresso no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e veda o estabelecimento de condições que impliquem favorecimento de determinados licitantes em detrimento aos demais (DI PIETRO, 2016).

Esse princípio é um dos alicerces da licitação, pois, visa permitir à Administração a escolha da melhor proposta e assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar (DI PIETRO, 2016).

A igualdade entre os licitantes é princípio primordial da licitação, afinal, não pode existir procedimento licitatório com a discriminação entre os participantes ou com cláusulas no instrumento editalício que dificultem, impeçam ou afastem proponentes qualificados ou desnivalem o julgamento das propostas e documentos apresentados na licitação (MEIRELLES, 2015).

#### **2.2.1.5 Princípio da publicidade**

A publicidade dos atos da licitação é princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e o fornecimento de certidões, pareceres ou decisões relacionadas ao processo licitatório (MEIRELLES, 2015). Esse princípio contempla também a publicidade dos atos da Administração praticados nas várias fases da licitação, que podem e devem ser abertos aos cidadãos, a fim de assegurar a fiscalização de sua legalidade (DI PIETRO, 2016).

#### **2.2.1.6 Princípio da probidade administrativa**

A probidade administrativa é dever de todo administrador público e foi incluída nos princípios específicos da licitação como uma advertência às autoridades que a promovem ou a julgam (MEIRELLES, 2015). O princípio da probidade administrativa nada mais é do que a honestidade no modo de proceder (MEIRELLES, 2015). Atos de improbidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1988).

#### **2.2.1.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

O edital é a lei interna da licitação e vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração (MEIRELLES, 2010). Sendo assim, “a Administração não pode descumprir as

normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada." (BRASIL, 1993). Por sua vez, os licitantes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite). Caso os proponentes deixem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e caso deixem de atender às exigências concernentes à proposta, serão desclassificados do certame (DI PIETRO, 2016).

#### **2.2.1.8 Princípio do julgamento objetivo**

O julgamento objetivo decorre do princípio da legalidade (DI PIETRO, 2016). O ato convocatório tem de conter os critérios objetivos de julgamento de modo que esse não se baseie nas preferências ou escolhas dos julgadores (JUSTEN FILHO, 2013).

Esse princípio deve se apoiar em critérios objetivos pedidos pela Administração que serão confrontados com a oferta dos proponentes dentro do permitido no edital (MEIRELLES, 2015). Sendo assim, a margem de valoração subjetiva e discricionária no julgamento é reduzida e delimitada pelo conteúdo do instrumento editalício (MEIRELLES, 2015).

O julgamento das propostas será realizado em conformidade com os tipos de licitação, com os critérios previamente estabelecidos no instrumento convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos (BRASIL, 1993).

Os tipos de licitação estão elencados nos incisos I a IV do primeiro parágrafo do artigo 45 da Lei 8666/93, sendo:

I - Menor preço - o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determina que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações técnicas descritas no edital ou carta convite e ofertar o menor preço (BRASIL, 1993).

II - Melhor técnica - nesse tipo de licitação as propostas técnicas são obrigatoriamente dissociadas das propostas de preço. As propostas técnicas serão classificadas de acordo com critérios objetivos constantes no instrumento convocatório (JUSTEN FILHO, 2013). O edital ou carta convite deverá prever uma relação entre os pontos e



as manifestações técnicas exigidas (JUSTEN FILHO, 2013). Será declarado vencedor o licitante que apresentar a melhor proposta técnica de acordo com a pontuação obtida.

III - Técnica e preço - na licitação do tipo técnica e preço será declarado vencedor o licitante cuja proposta apresentar a melhor média das notas das propostas técnicas e das propostas de preço (JUSTEN FILHO, 2013). O instrumento convocatório deverá estabelecer os critérios para atribuição das notas e cálculo da média.

IV - Maior lance ou oferta - nesse tipo de licitação o vencedor será o licitante que apresentar o maior lance ou oferta nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (BRASIL, 1993).

Esses tipos de licitação são aplicáveis a todas as modalidades licitatórias, exceto para o concurso.

### ***2.2.2 Modalidades licitatórias***

As diferenças entre as diversas modalidades de licitação não se resumem a questões acessórias, como prazos de divulgação, valor econômico da contratação e âmbito da publicação (JUSTEN FILHO, 2013).

As modalidades de licitação representam diversas formas de regular o procedimento de seleção. As diferentes espécies de procedimentos distinguem-se pela complexidade de cada fase do processo licitatório e pela variação de cada uma dessas fases (JUSTEN FILHO, 2013). Os incisos I a V do artigo 22 da Lei n° 8666/93 apresentam as modalidades licitatórias, a saber:

- I - Concorrência;
- II - Tomada de preços;
- III - Convite;
- IV - Concurso;
- V - Leilão.

A Lei 8.666/93 veda a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das modalidades existentes. No entanto, a Medida Provisória nº 2.026, de 4 de Maio de 2.000, criou o pregão como modalidade de licitação, a ser utilizada exclusivamente pela União (DI PIETRO, 2016).

A referida Medida Provisória foi convertida na Lei 10.520, de 17 de Fevereiro de 2.002 e não repetiu a restrição que impedia a utilização do pregão por Estados, Distrito Federal e Municípios, razão pela qual todos os entes federativos podem utilizá-lo (DI PIETRO, 2016). O pregão está disciplinado pela Lei 10.520, porém aplicam-se subsidiariamente as normas contidas na Lei 8.666/93.

### **2.2.2.1 Concorrência**

A concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados que possuam os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital (BRASIL, 1993; MEIRELLES, 2015).

Os interessados devem ser convocados com a antecedência mínima de 45 dias (quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço) ou 30 dias (demais casos de contratação) (BRASIL, 1993; MEIRELLES, 2015).

A concorrência é obrigatória para a contratação de obras e serviços de engenharia acima de R\$ 3.300.000,00 e acima de R\$ 1.430.000,00 para aquisição dos demais bens e serviços (BRASIL, 1993).

Em determinados casos, a Lei exige a concorrência em razão da natureza do contrato, independentemente do valor. O art. 23, § 3.º, da Lei 8.666/93 elenca algumas dessas hipóteses, a saber: compra ou alienação de bens imóveis, ressalvados os casos previstos no art. 19 da referida lei, concessões de direito real de uso e licitações internacionais (BRASIL, 1993).

### **2.2.2.2 Tomada de preços**

A tomada de preços é “modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.” (BRASIL, 1993).

A tomada de preços é a modalidade de licitação exigida para contratações de médio vulto econômico (OLIVEIRA, 2015). É aplicável para contratação de obras e serviços de engenharia no valor até R\$ 3.300.000,00 e compras e demais serviços com valor até R\$ 1.430.000,00 (BRASIL, 1993). Por ocasião de “consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro desses valores quando formado por até três entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.” (BRASIL, 1993).

### **2.2.2.3 Convite**

O convite é a modalidade licitatória entre interessados do ramo pertinente ao objeto, convidados pela Administração (cadastrados ou não) e não convidados (cadastrados), que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

É a modalidade de licitação menos formal exigida para contratações de menor vulto econômico (OLIVEIRA, 2015). O convite pode ser realizado na contratação de obras e serviços de engenharia no valor até R\$ 330.000,00 e nas aquisições de bens e demais serviços no valor até R\$ 176.000,00 (BRASIL, 1993).

Na formação “de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro desses valores quando formado por até três entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. ” (BRASIL, 1993).

### **2.2.2.4 Concurso**

É a “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores,

conforme critérios constantes de edital publicado com antecedência mínima de quarenta e cinco dias.” (BRASIL, 1993). A utilização do concurso não depende do valor estimado do contrato (OLIVEIRA, 2015).

Salienta-se que o concurso, modalidade de licitação, não deve ser confundido com o concurso público para contratação de agentes públicos. Na licitação mediante concurso o objetivo é a contratação do trabalho (técnico, científico ou artístico) e não o provimento de cargos ou empregos públicos (OLIVEIRA, 2015).

#### **2.2.2.5 Leilão**

O leilão é a “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19” da Lei 8666/93.” (BRASIL, 1993).

O bem a ser leiloadado deve ser avaliado previamente para definir o valor mínimo de arrematação, considerando-se vencedor do leilão aquele que oferecer o lance igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

#### **2.2.2.6 Pregão**

O pregão é a modalidade de licitação prevista na Lei 10.520/2002 e se destina à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado (OLIVEIRA, 2015). Por bens e serviços comuns entende-se “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” (BRASIL, 2002).

A utilização do pregão não é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns. O art. 1.º da Lei 10.520/2002 estabelece que o pregão poderá ser adotado nesses casos. É, portanto, ato discricionário do administrador público que pode optar pelo pregão ou por outra modalidade de licitação.

Existem duas modalidades de pregão, a saber:

- (1) Pregão presencial: realizado em ambiente físico com a presença dos interessados;
- (2) Pregão eletrônico: executado em ambiente virtual através da *Internet* (OLIVEIRA, 2015).

### ***2.2.3 Dispensa e inexigibilidade de licitação***

“As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.” (BRASIL, 1993).

Essas hipóteses estão previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93 que tratam respectivamente dos casos de dispensa e inexigibilidade. Nos incisos I a XXXIV do artigo 24 da Lei 8.666/93 estão elencadas todas as situações nas quais é permitido que a Administração dispense a licitação. Já nos incisos I a III do artigo 25 da lei supramencionada estão listadas as hipóteses nas quais o processo licitatório é inexigível.

A dispensa e a inexigibilidade de licitação devem ser fundamentadas e justificadas, de modo que a instrução processual encontre aparato nas hipóteses previstas na legislação e que o interesse público seja atendido.

A diferença básica entre as duas situações está no fato de que, na dispensa existe a possibilidade de competição que justifica o processo licitatório, de modo que a lei faculta a dispensa (MEIRELLES, 2015). Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, pois, só existe um objeto ou uma pessoa física ou jurídica que atenda às necessidades da Administração (MEIRELLES, 2015).

As hipóteses de dispensa de licitação podem ser divididas em quatro categorias (DI PIETRO, 2016):

- 1) Em razão do pequeno valor - Exemplo: é dispensável a licitação para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 33.000,00 e até R\$ 17.600,00 para outros serviços e compras (BRASIL, 1993).
- 2) Em razão de situações excepcionais - Exemplo: é dispensável a licitação nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem (BRASIL, 1993).
- 3) Em razão do objeto - Exemplo: é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado (BRASIL, 1993).
- 4) Em razão da pessoa - Exemplo: é dispensável a licitação para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que se integre à Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência da Lei 8666/93, desde que o preço contratado seja com o praticado no mercado (BRASIL, 1993).

A licitação é inexigível nas hipóteses elencadas a seguir:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (BRASIL, 1993).

#### ***2.2.4 Sistema de registro de preços***

As compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços (BRASIL, 1993). A utilização do registro de preços depende de análise discricionária

do Poder Público. No entanto, a legislação afirma que a sua adoção deve ocorrer sempre que possível, ou seja, havendo possibilidade o sistema de registro de preço deve ser usado em todas as ocasiões. A sua não utilização deve ser devidamente justificada pela Administração. A regulamentação do sistema de registro de preços foi realizada no ano de 2001, com a publicação do Decreto 3.931 (VARGAS, BORSELLI, 2016). Para fazer frente às novas realidades surgidas no campo da licitação, o Decreto 3.931 foi revogado pelo Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013. O Decreto 7.892/2013 ainda sofreu algumas alterações realizadas com a publicação do Decreto 8.250, de 23 de maio de 2014 (VARGAS; BORSELLI, 2016).

Ressalta-se que o Decreto 7.892/2013 regulamenta o sistema de registro de preços somente no âmbito da União, não se aplicando aos demais entes federados que deverão editar as suas respectivas regulamentações (OLIVEIRA, 2015).

O sistema de registro de preços é definido como o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.” (BRASIL, 2013).

O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado:

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

O registro de preço não possui a finalidade de selecionar a melhor proposta para a celebração de um contrato específico (OLIVEIRA, 2015). No sistema de registro de preço o objetivo é realizar um processo licitatório (nas modalidades concorrência ou pregão) para registrar o preço de diversos bens e serviços. Esses bens e serviços poderão ser adquiridos pela Administração dentro de determinado prazo<sup>2</sup>, na medida de sua necessidade (OLIVEIRA, 2015).

---

<sup>2</sup> O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações (BRASIL, 2013).

Dentre as principais vantagens de utilização do sistema de registro de preço pela Administração Pública, podem se citar:

- Realização de uma única licitação por ano, na qual o órgão licitador irá apresentar uma estimativa de quantidade que pretende adquirir ao longo de um ano e a previsão de consumo mensal;
- Redução dos níveis de estoque, pois, a Administração transfere o estoque para o fornecedor que deverá manter o material disponível quando receber a ordem de fornecimento;
- A Administração pode realizar o registro de preços e não adquirir nada ao longo de sua vigência sem que caiba ao fornecedor qualquer direito de questionamento. Ao contrário do que acontece nas contratações usuais onde a Administração só pode reduzir em até 25% da quantidade contratada (exceto nos casos de concordância do fornecedor);
- Minimização de compras fracionadas, figura combatida pelos órgãos de controle, pois, representa uma burla ao procedimento legal das contratações (INSTITUTO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2016b).

Dentre as principais desvantagens do sistema de registro de preços podem-se citar: a cultura organizacional que muitas vezes é fonte de resistência para sua implantação e a falta de conhecimento técnico das nuances inerentes ao sistema de registro de preços que torna difícil a sua compreensão e implementação (FERNANDES, 2013).

Ao longo dos processos de compras, devido ao efeito da interação entre solicitantes, compradores e fornecedores, que integram o sistema de aquisições, as organizações públicas estão expostas aos mais diversos tipos de risco, por exemplo, ocorrência de licitações desertas ou fracassadas, erros na especificação técnica do objeto ou serviço a ser adquirido, falhas na pesquisa de mercado e fraudes.



Tendo em vista esse cenário, há um imperativo para a implementação de práticas de gestão de riscos em compras públicas, a fim de identificar e avaliar os riscos, adotar estratégias adequadas para reduzir a frequência e a exposição aos riscos e suas consequências, bem como a utilização de medidas destinadas a reduzir os seus efeitos negativos em caso de ocorrência de eventos de risco (MANUIJ, MENTZER, 2008; MANEA, POPA, 2010).

## **2.3 Gestão de risco**

### **2.3.1 Conceito de risco**

Antes de apresentar as definições genéricas de risco, risco nas redes de suprimentos e riscos em processos de compras, faz-se necessário diferenciar risco e incerteza. Embora esses termos estejam diretamente ligados, não são equivalentes (KHAN; BURNES, 2007). O risco é algo mensurável no sentido de que podem ser feitas estimativas das probabilidades de sua ocorrência e de seus resultados (KHAN; BURNES, 2007). Por outro lado, a incerteza não é quantificável e as probabilidades de sua ocorrência e de seus resultados não são possíveis de serem conhecidos (KHAN; BURNES, 2007).

Risco pode ser definido “como o efeito da incerteza nos objetivos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, p.1) Ainda que essa definição seja sucinta cabem reflexões a respeito do seu conteúdo. Efeito é um desvio em relação ao esperado (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Os objetivos podem ter diferentes aspectos, como metas financeiras e ambientais, e podem aplicar-se em diferentes níveis, como estratégico e operacional (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

O risco em rede de suprimentos pode ser amplamente definido “como uma exposição a um evento que causa interrupção e afeta o gerenciamento eficiente da rede.” (GHADGE; DANI; KALAWSKY, 2012, p. 314). O risco em redes de suprimentos é qualquer risco no fluxo de informações, materiais e produtos desde o fornecedor original até a entrega do produto para o usuário final (JÜTTNER; PECK; CHRISTOPHER, 2003). Risco no âmbito das redes de suprimentos “está associado com a possibilidade de um evento indesejado ocorrer e seu

consequente impacto na consecução do objetivo amplo da gestão de redes de suprimentos, que é conciliar oferta e demanda.” (CORRÊA, 2010, p.130).

O risco nos processos de compras está associado com a percepção do comprador a respeito da incerteza e das consequências adversas decorrentes da aquisição de um produto ou serviço (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015). Munnukka e Järvi (2015) ressaltam que os riscos estão presentes em diferentes graus em todas as situações de compras e uma questão focal dos riscos relacionados com a aquisição é a sua gestão.

### **2.3.2 Gerenciamento dos riscos**

A maioria dos riscos inerentes ao fornecimento de bens e serviços não se refere a eventos fora do controle da gestão, como fenômenos climáticos ou ataques terroristas (CORRÊA, 2010). A grande parcela dos riscos está associada a questões gerenciais como deficiência nas previsões de demanda, mau desempenho de fornecedores, falta de alinhamento entre os membros da rede de suprimentos e falta de habilidade gerencial (CORRÊA, 2010). Isso significa que a maioria dos riscos causadores de interrupção no fornecimento de bens e serviços são controláveis e gerenciáveis (CORRÊA, 2010). Assim, o gerenciamento de riscos emergiu como um fator importante dentro das empresas (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

O gerenciamento de riscos pode ser genericamente entendido como um processo proativo de tomada de decisão que visa minimizar as consequências de eventos negativos, identificando riscos potenciais, analisando-os e planejando as respostas necessárias para o seu monitoramento e controle (OLIVEIRA *et al.*, 2017). A gestão de riscos consiste na identificação e na avaliação de riscos e perdas, assim como a implementação de estratégias adequadas para reduzir a frequência e a exposição aos riscos e suas consequências (MANUJ; MENTZER, 2008).

A gestão de riscos em redes de suprimentos é uma abordagem colaborativa e estruturada para gerenciamento de riscos, incorporado- os aos processos de planejamento e controle na rede de suprimentos, a fim de lidar com riscos que possam afetar negativamente a realização de metas na rede (PFOHL; KOHLER; THOMAS, 2010). O gerenciamento de riscos nas redes de suprimentos integra um grande número de atividades como identificação, análise, avaliação,

monitoramento, gerenciamento e aprendizagem no nível empresarial e pessoal, incluindo transferência de conhecimento (RAJESH; RAVI, 2017).

Um componente de grande importância para o sucesso do gerenciamento de riscos nas redes de suprimentos é a gestão dos riscos inerentes aos processos de aquisição (HONG; LEE, 2013). No que tange ao gerenciamento dos riscos nos processos de compras, Munnukka e Järvi (2015) destacam que em compras complexas e/ou em novas aquisições onde não há uma parceria com os fornecedores, os riscos podem surgir de muitas fontes e afetar seriamente as decisões de compras, o que torna esse tipo de compra mais vulnerável. Os referidos autores também destacam a relevância de processos, procedimentos e rotinas pré-definidas para auxiliar as organizações a gerenciar ocorrências durante vários processos de tomada de decisão em compras.

As principais atividades inerentes ao gerenciamento de riscos no âmbito das aquisições de bens e serviços são (EUROPEAN COMMISSION, 2010):

- Definir e avaliar riscos para todos os parceiros envolvidos nas várias etapas do processo de aquisição, incluindo: a identificação dos tipos de riscos (que podem mudar durante os vários estágios de aquisição), as causas e fontes de risco, a probabilidade de ocorrência dos riscos e suas potenciais consequências;
- Adotar medidas que evitem ou reduzam a possibilidade de materialização dos riscos;
- Definir ações para mitigar as possíveis consequências e elaborar de maneira sistemática planos de contingência que permitam enfrentar o impacto dos riscos com menores custos e prazos.

O gerenciamento de riscos está associado aos conceitos de resiliência e vulnerabilidade (ELLEUCH *et al.*, 2016). A vulnerabilidade é o grau de fragilidade de um sistema e a resiliência é a capacidade de um sistema retornar ao seu estado original ou a uma condição mais favorável, após um distúrbio ou evento de perturbação (ELLEUCH *et al.*, 2016). A gestão de riscos deve adotar uma abordagem proativa para reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência.

### 2.3.3 Vulnerabilidade

As empresas estão em um ambiente cada vez mais vulnerável (KURNIAWAN *et al.*, 2017). Além dos riscos tradicionais que surgem das atividades de negócio, as firmas enfrentam novos riscos que emergem de fontes que estão correlacionadas com cooperação junto aos seus parceiros (KURNIAWAN *et al.*, 2017). As empresas muitas vezes são incapazes de lidar com os riscos porque a origem desses está fora de seu horizonte de visibilidade. Esse fenômeno, que é responsável pelo aumento do risco, é conhecido como vulnerabilidade (KURNIAWAN *et al.*, 2017).

A vulnerabilidade é um conceito importante no contexto da gestão de riscos e está associada à consideração conjunta da probabilidade da ocorrência de eventos de riscos com a severidade (ou seriedade) do seu impacto (CORRÊA, 2010). Jüttner *et al.* (2003) definem a vulnerabilidade como a propensão às fontes e aos *drivers* de risco que superam as estratégias de mitigação, causando assim consequências adversas.

No âmbito das redes de suprimentos, a vulnerabilidade é definida como uma exposição a perturbações graves decorrentes dos riscos da rede de suprimentos e que afetam a capacidade da rede de servir eficazmente os clientes (JÜTTNER, 2005). A vulnerabilidade da rede de suprimentos pode surgir de uma série de fatores, como atrasos durante o transporte, paralisações, ocorrência frequente de desastres naturais, falhas na comunicação, problemas de qualidade, questões operacionais e terrorismo (COLICCHIA, DALLARIA, MELACINI 2010; KLEINDORFER, SAAD, 2005; BLACKHURST, SCHEIBE, JOHNSON 2008).

Kleindorfer e Saad (2005) identificam três fontes principais de vulnerabilidade: (1) fatores operacionais que incluem falhas nos equipamentos, falhas sistêmicas, descontinuidade abrupta do suprimento, greves trabalhistas, entre outros; (2) fatores naturais que incluem terremotos, furacões, tempestades; e (3) fatores do macroambiente, relacionados, por exemplo, ao terrorismo ou à instabilidade política. Vários pesquisadores discutiram fatores de vulnerabilidade na rede de suprimentos e estão sintetizados no quadro 2.

**Quadro 2 - Fatores de vulnerabilidade nas redes de suprimentos**

<b>Fatores de Vulnerabilidade</b>	<b>Vulnerabilidades Específicas</b>	<b>Referências</b>
Vulnerabilidade Associada a Perigo/Risco do Macroambiente	Desastres naturais (inundações, ciclones)	Christopher e Peck (2004); Sheffi (2005); Kleindorfer e Saad (2005); Wu <i>et al.</i> (2006); Blackhurst <i>et al.</i> (2008).
	Instabilidade política	Kleindorfer e Saad (2005); Wu <i>et al.</i> (2006); Blackhurst <i>et al.</i> (2008); Blos <i>et al.</i> (2009).
	Incêndio e outros danos acidentais	Blos <i>et al.</i> (2009).
Vulnerabilidade Estratégica	Aumento da concorrência	Haider (2007); Blos <i>et al.</i> (2009).
	Problemas na relação com o comprador ou fornecedor	Blos <i>et al.</i> (2009).
Vulnerabilidade Financeira	Flutuação da moeda/ Recessão econômica	Blos <i>et al.</i> (2009); Blackhurst <i>et al.</i> (2008)
	Falência de qualquer membro da rede de suprimentos	Blos <i>et al.</i> (2009); Blackhurst <i>et al.</i> (2008).
Vulnerabilidade Operacional	Escassez de trabalhadores qualificados	Haider (2007).
	Falha no planejamento da produção e gestão de estoques	Chowdhury <i>et al.</i> (2012); Wu <i>et al.</i> (2006)
	Interrupção no fornecimento de serviços e defeitos de qualidade	Blos <i>et al.</i> (2009)
Vulnerabilidade de Demanda e de Oferta	Atraso dos fornecedores e falta de alternativa para itens críticos	Blackhurst <i>et al.</i> (2008); Craighead <i>et al.</i> (2007).
	Oportunismo dos compradores ou dos fornecedores	Ponomarov e Hollcomb (2009).
	Flutuação da demanda / Incerteza	Wu <i>et al.</i> (2006).

Fonte: Adaptado de Chowdhury e Quaddus (2015)

Cada empresa deve planejar uma estratégia de mitigação apropriada analisando as fontes de vulnerabilidade e medindo consequências. Assim, a estratégia de mitigação da vulnerabilidade deve ser desenvolvida especificamente para responder a mudanças dinâmicas no ambiente (KURNIAWAN *et al.*, 2017). Dentre as estratégias para mitigar as vulnerabilidades, Chowdhury e Quaddus (2015) destacam o *backup* de capacidade, a construção de relacionamentos com compradores e fornecedores, o controle de qualidade, a habilidade e desenvolvimento de eficiência, adoção de tecnologias da informação e comunicação, a previsão de demanda, a capacidade de resposta a clientes e melhoria do sistema de segurança.

As estratégias de mitigação visam reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência. Nesse sentido, Pettit, Fiksel e Croxton (2010) destacam através de um estudo empírico, que à medida que as vulnerabilidades diminuem a resiliência aumenta. Gallopín (2006) desenvolveu um modelo que sugere vínculos conceituais entre vulnerabilidade e resiliência. Dentro do referido modelo, a resiliência é considerada como um subconjunto ou componente da capacidade de resposta para determinar quão vulnerável é um sistema. Portanto, vulnerabilidade e resiliência são conceitos próximos e inter-relacionados (ELLEUCH *et al.*, 2016).

#### **2.3.4 Resiliência**

Resiliência pode ser definida como a capacidade de um sistema retornar ao seu estado original ou passar para um estado novo e mais desejável depois de ser perturbado (CHRISTOPHER; PECK, 2004). Para Ponomarov e Holcomb (2009) a resiliência é a capacidade de adaptação da rede de suprimentos para se preparar para eventos inesperados, responder a interrupções e recuperar-se, mantendo a continuidade das operações no nível desejado de conexão e controle sobre estrutura e função.

Resiliência também pode ser entendida como a capacidade de uma rede de suprimentos para reduzir a probabilidade de enfrentar perturbações repentinas, resistir à propagação de distúrbios ao manter o controle sobre estruturas e funções, responder e recuperar-se por planos reativos imediatos e efetivos para transcender os distúrbios e restaurar-se para um estado robusto de operações (KAMALAHMADI; PARAST, 2015).

A resiliência pode ser conceituada tanto como capacidade proativa – capacidade de reconhecer, antecipar e defender-se de distúrbios antes que as consequências adversas ocorram – e como capacidade reativa – capacidade de desenvolver ações depois de experimentar uma crise (CHOWDHURY; QUADDUS, 2017). As principais capacidades proativas encontradas na literatura são: flexibilidade, redundância/reserva, robustez, adaptabilidade, colaboração, integração, visibilidade, força de mercado, força financeira, diversidade e eficiência (CHOWDHURY; QUADDUS, 2017). Já as principais capacidades reativas presentes na literatura são: responsividade e recuperação (CHOWDHURY; QUADDUS, 2017).

Christopher e Peck (2004) definiram quatro princípios para a resiliência das redes de suprimentos:

1. Reengenharia da rede de suprimentos: as redes de suprimentos são projetadas principalmente para alcançar os objetivos de otimização de custos e de satisfação do cliente. Tendo em vista os riscos inerentes às redes de suprimentos há a necessidade de incorporar a construção da resiliência no *design* das redes (KAMALAHMADI; PARAST, 2015). Nesse sentido, é preciso compreender a estrutura rede de suprimentos, desenvolver uma estratégia de base de oferta (conscientizar os fornecedores) e adotar princípios de *design* para a resiliência da rede de suprimentos com base na avaliação do *trade-off* entre redundância e eficiência (CHRISTOPHER; PECK, 2004).
2. Colaboração: a colaboração leva a uma melhor gestão do risco nas redes de suprimento. Pettit Fiksel e Croxton (2010) definem a colaboração como a capacidade de trabalhar efetivamente com outras entidades para benefícios mútuos. Dois elementos são pré-requisitos para a construção de relações de colaboração entre as partes: confiança e compartilhamento de informações (KAMALAHMADI; PARAST, 2015).
3. Agilidade: a agilidade é definida como a capacidade de uma rede de suprimentos responder rapidamente às mudanças adaptando sua configuração (WIELAND; WALLENBURG, 2013). A agilidade está relacionada com a responsividade das redes

de suprimentos em caso de interrupções e emergências (CHRISTOPHER e PECK, 2004; PONOMAROV e HOLCOMB, 2009).

4. Cultura orientada para a gestão de riscos na rede de suprimentos: é preciso adotar uma cultura orientada para a gestão de riscos a fim de criar uma rede de suprimentos resiliente. Soni, Jain e Kumar (2014) destacam a cultura de gerenciamento de risco como um dos principais capacitadores da resiliência, ao lado da agilidade, da colaboração e da visibilidade. Kamalahmadi e Parast (2015) destacam, a partir de uma revisão da literatura, a liderança e a inovação como dois aspectos principais sobre cultura organizacional no que se refere à resiliência.

Além dos princípios, outro aspecto relacionado à resiliência são as estratégias para desenvolver redes de suprimentos resilientes. Nesse sentido, Chopra e Sodhi (2004) destacam oito estratégias: (1) adicionar capacidade, (2) adicionar estoques, (3) ter redundância de fornecedores, (4) aumentar a capacidade de resposta, (5) aumentar a flexibilidade, (6) agregar demanda (7) aumentar capacidades e (8) ter mais clientes.

Para Tomlin (2006) existem duas estratégias para tornar as redes de suprimentos resilientes: (1) mitigação operacional, formada por estratégias baseadas em fornecedores e estoques antes da interrupção e (2) contingência operacional, composta por estratégias baseadas na flexibilidade após a interrupção.

Chopra e Sodhi (2014) sugerem três soluções para construir a resiliência: (1) segmentar ou regionalizar as redes de suprimentos, (2) limitar as perdas de desempenho evitando demasiada centralização de recursos e (3) superinvestir em proteção, o que pode ser mais rentável do que não investir o suficiente no longo prazo. Tendo em vista a diversidade de estratégias para desenvolver redes de suprimentos resilientes, destaca-se que essas devem ser adotadas em consonância com os tipos de riscos presentes em cada rede.

### ***2.3.5 Tipologias de risco***

A classificação esclarece as dimensões relevantes de potenciais riscos enfrentados pelas empresas e fornece a base para a avaliação do risco (JÜTTNER; PECK; CHRISTOPHER, 2003).



No que tange à tipologia dos riscos no âmbito das redes de suprimentos, Jüttner, Peck e Christopher (2003) classificam os riscos de acordo com suas fontes de origem. Nesse sentido, existem riscos de origem ambiental, riscos originados da rede e riscos originados nas organizações (JÜTTNER; PECK; CHRISTOPHER, 2003). Tang e Tomlin (2008) classificam os riscos em relação ao fornecimento, aos processos, à demanda, à propriedade intelectual, aos comportamentos e aos aspectos políticos/sociais. Para Dani e Deep (2010) há dois tipos de riscos nas redes de suprimentos: riscos decorrentes da coordenação entre oferta e demanda e riscos decorrentes de interrupções em atividades normais.

Pfohl, Kohler e Thomas (2010) desenvolveram uma classificação composta por três tipos de riscos: riscos internos a uma empresa focal, riscos fora da empresa focal e dentro da rede de suprimentos e riscos fora da rede de suprimentos. O World Economic Forum Insight Report (2014) propôs uma tipologia que classifica os riscos em econômicos, ambientais, geopolíticos, societários e tecnológicos. A tipologia proposta por Corrêa (2010) é composta por nove categorias de riscos, sendo: rede de unidades operacionais, recursos humanos, tecnologia, transporte, fornecimento, demanda, sistemas de informação, ambiente econômico e ambiente político.

Em relação à tipologia de riscos em compras foram achados os estudos de Haksöz e Kadam (2008) e Munnukka e Järvi (2015). O estudo de Haksöz e Kadam (2008) aborda especificamente os riscos inerentes à compra de ações no mercado de capitais e propõe a classificação desses tipos de riscos em três categorias: risco de demanda, risco de variação no preço e risco de violação do contrato. Já o estudo de Munnukka e Järvi (2015) baseado no instrumento desenvolvido Stone e Grønhaug para o contexto do *marketing* de consumo<sup>3</sup> traz uma tipologia mais genérica dos riscos em processos de compras, pois, não restringe a um setor específico.

No modelo original proposto por Stone e Grønhaug (1983) existem cinco tipos de riscos associados ao *marketing* de consumo: risco de performance, risco psicológico, risco financeiro, risco de perda de tempo e risco físico. Analisando cada um desses cinco tipos de riscos, Munnukka e Järvi (2015) identificaram que apenas quatro apresentam aderência aos

---

<sup>3</sup> Munnukka e Järvi (2015) salientam que o instrumento proposto inicialmente por Stone e Grønhaug (1983) para o contexto do *marketing* de consumo também é aplicável para o contexto organizacional de compra, dado que a interação comprador-vendedor é conceituada como interação diádica nos níveis organizacionais e individuais.

processos de compras, sendo: risco de performance, risco psicológico, risco financeiro e risco de perda de tempo.

Riscos de desempenho estão associados à capacidade de um produto ou serviço adquirido não apresentar a qualidade técnica necessária para atender a demanda da firma (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015). Por exemplo, comprar uma matéria-prima que não tenha os requisitos necessários para utilizá-la na produção.

Riscos psicológicos relacionam-se com efeitos negativos na autoimagem e na imagem percebida pelos colegas como consequência da participação no processo de compra e as decisões tomadas no momento (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015). Por exemplo, o risco de que o gerente de produção fique insatisfeito com o processo de compra ou com os seus resultados (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015).

Riscos financeiros estão relacionados a potenciais resultados financeiros negativos de uma empresa ao tomar a decisão de adquirir determinado bem ou serviço (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015). Por exemplo, a aquisição de um determinado bem pode criar custo extra e reduzir a rentabilidade da firma.

Por fim, risco de perda de tempo se refere à expectativa do processo de aquisição de um produto ou serviço consumir o tempo que poderia ser gasto de forma mais produtiva em outras tarefas (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015). Por exemplo, muito tempo é empregado nos contatos com fornecedores para obter e dar informações e grande parte do tempo é destinado para reparar falhas ocorridas durante o processo de compras (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015).

Não foi localizada na literatura nenhuma tipologia para classificar os riscos encontrados nos processos de compras públicas. Sendo assim, foi realizada uma adaptação da tipologia proposta por Pfohl, Kohler e Thomas (2010) que é composta por três tipos de riscos: riscos internos a uma empresa focal, riscos fora da empresa focal e dentro da rede de suprimentos e riscos fora da rede de suprimentos.

Os riscos internos a uma empresa focal podem ser definidos como riscos do processo ou riscos de controle. Os riscos do processo correspondem a perturbações nas atividades da organização que comprometem o desempenho e a criação de valor, por exemplo, atraso na produção ou falhas nos recursos operacionais. Os riscos de controle emergem de falhas nos sistemas de gestão e imprecisão nas regras para coordenar os processos, por exemplo, ausência de atribuições claras para cada funcionário.

Os riscos fora da empresa focal e dentro da rede de suprimentos correspondem aos riscos de oferta e de demanda. Os riscos de oferta são baseados em perturbações no fluxo dos fornecedores, por exemplo, a falência de um fornecedor estratégico. Os riscos de demanda envolvem perturbações no fluxo dos consumidores, por exemplo, alterações na demanda.

Os riscos fora da rede de suprimentos correspondem aos riscos ambientais e incluem, por exemplo, desastres naturais, ataques terroristas e mudanças nos regulamentos legais.

Realizando as adaptações necessárias para o contexto das compras governamentais, os riscos internos a uma empresa focal correspondem aos riscos governamentais (riscos gerados por causas internas aos órgãos e entidades públicas), os riscos fora da empresa focal e dentro da rede de suprimentos correspondem aos riscos de mercado (riscos gerados pelos fornecedores bens e serviços para os órgãos e entidades públicas) e os riscos fora da rede de suprimentos correspondem aos riscos do ambiente institucional (riscos gerados por alterações políticas e na legislação).

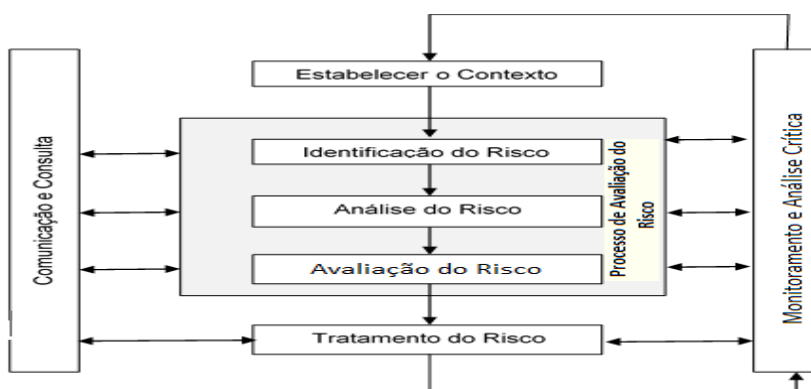
### ***2.3.6 Fases do processo de gestão de risco***

Na literatura é possível identificar diversos modelos com fases distintas para realizar a gestão dos riscos. Para Kirilmaz e Erol (2016) o processo de gestão de riscos consiste em três estágios: (1) identificação, (2) avaliação e (3) mitigação. Na perspectiva de Tuncel e Alpan (2010) o gerenciamento dos riscos ocorre em quatro etapas: (1) identificação, (2) avaliação, (3) definição das ações de gerenciamento de risco a serem implementadas e (4) monitoramento. Já para Corrêa (2010) a gestão dos riscos engloba seis passos: (1) identificação dos processos e recursos sujeitos a risco, (2) identificação dos riscos, (3) avaliação da probabilidade de ocorrência, (4) identificação das consequências da ocorrência

associada a cada risco, (5) avaliação dos níveis de vulnerabilidade e (6) definição de ações para redução e transferência de riscos.

Nesse estudo, optou-se por abordar com maior detalhamento as fases do processo de gestão de riscos presentes na norma ISO 31000/2009 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009) por apresentar um maior nível de abrangência e profundidade, conforme demonstrado na figura 2.

**Figura 2 – Processo de gestão de riscos**



**Fonte: Adaptado de Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009, p.14**

A comunicação e consulta envolve todos os *stakeholders* internos e externos à empresa e deve acontecer ao longo de todas as etapas do processo de gestão de riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Os planos de comunicação e consulta devem abordar questões relacionadas com o risco, suas causas, suas consequências (se conhecidas) e as medidas que serão adotadas para tratá-los (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Essa etapa deve assegurar que os responsáveis pela implementação do processo de gerenciamento de riscos e as demais partes interessadas compreendam os fundamentos sobre os quais as decisões serão tomadas e os motivos pelos quais determinadas ações serão implementadas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

Na etapa de estabelecimento do contexto, a firma articula seus objetivos, define parâmetros internos e externos para o gerenciamento dos riscos e estabelece o escopo e os critérios de

risco que nortearão todo o processo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Entender o contexto externo é importante para garantir que os “objetivos e preocupações das partes interessadas externas sejam considerados no desenvolvimento dos critérios de risco.” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, p.15). Compreender o contexto interno é fundamental para que o processo de gestão de risco esteja alinhado com a cultura, processos, estrutura e estratégia da firma, pois, esses fatores influenciam diretamente a maneira pela qual a empresa gerencia os riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

O processo de avaliação de riscos é o processo global composto por três etapas (1) identificação dos riscos, (2) análise dos riscos e (3) avaliação dos riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

A identificação dos riscos tem como objetivo gerar uma lista abrangente de riscos que possam evitar, reduzir ou atrasar a realização dos objetivos da empresa (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Identificar riscos ajuda a desenvolver uma compreensão a respeito de eventos futuros que possam afetar o desempenho da firma de modo que esta possa se preparar para enfrentá-los efetivamente (TUNCEL; ALPAN, 2010).

A análise dos riscos envolve a compreensão dos riscos e fornece os *inputs* para a etapa de avaliação dos riscos, para as decisões sobre a necessidade dos riscos serem tratados e sobre as estratégias mais apropriadas para tratar os riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). A análise dos riscos também compreende a apreciação das causas e fontes de risco, suas consequências e a probabilidade dessas consequências ocorrerem (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

A avaliação dos riscos visa auxiliar o processo decisório com base nos resultados da etapa de análise de riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Objetiva também atribuir probabilidades de eventos envolvendo risco e suas consequências (TUNCEL; ALPAN, 2010). Essa etapa compara os resultados da análise de riscos com os critérios traçados pela firma na fase de estabelecimento do contexto, a fim de identificar quais riscos são ou não toleráveis ou aceitáveis (KIRILMAZ; EROL, 2016).

O tratamento dos riscos envolve equilibrar custos e benefícios relacionados a cada opção para tratar os riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Ao selecionar as opções de tratamento é importante que a empresa considere os valores e as percepções dos diversos *stakeholders* envolvidos na situação. É importante estabelecer a forma mais adequada para comunicar com as partes interessadas, pois, alguns tratamentos podem ser mais aceitáveis para algumas partes do que para outras (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

Por fim, o monitoramento e a análise crítica podem acontecer periodicamente ou esporadicamente em resposta a um evento específico (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). É fundamental que o monitoramento e análise crítica abranjam todos os processos da gestão de risco a fim de garantir melhores controles, obter melhores informações sobre o processo, detectar mudanças no ambiente interno e externo e identificar riscos emergentes (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

#### **2.4 Gestão de riscos em compras governamentais brasileiras**

No âmbito da Administração Pública, quando não gerenciados adequadamente, os riscos ameaçam o alcance dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e a qualidade de um programa, projeto ou a entrega de serviços aos cidadãos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013). Assim sendo, o gerenciamento de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

O gerenciamento de riscos pode ajudar as organizações públicas a melhorar a eficiência, eficácia e efetividade de diversas formas, como:

- Melhorando a entrega de serviços ao cidadão;
- Aperfeiçoando a utilização de recursos;
- Otimizando o planejamento e o gerenciamento de programas e projetos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

O bom gerenciamento de riscos contribui também para aumentar a confiança do cidadão na capacidade do Governo de entregar os serviços prometidos, no sistema de governança e na utilização adequada dos recursos públicos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

Gerenciar os riscos nas compras governamentais envolve identificar, entender, avaliar e tratar os eventos que podem impactar o alcance dos objetivos relacionados à aquisição de bens e serviços pela esfera pública (SANTOS, 2017). Sendo assim, é primordial entender os principais objetivos das compras públicas: (1) garantir a isonomia, (2) selecionar a proposta mais vantajosa, (3) oferecer bases para o desenvolvimento nacional sustentável e (4) primar pela observância dos princípios que regem a Administração Pública (SANTOS, 2017).

Os principais riscos no âmbito das compras governamentais estão associados com a possibilidade de não alcançar um ou mais desses objetivos. Dessa forma, os riscos estão associados a eventos que possam frustrar o caráter competitivo, reduzir a eficiência, eficácia ou efetividade do processo ou deixar de contemplar critérios relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental (SANTOS, 2017).

O gerenciamento de riscos é um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar o processo decisório e avaliar o desempenho (SANTOS, 2017). A identificação, avaliação e tratamento de riscos de maneira sistemática proporciona uma visão ampla da relação custo-benefício para lidar com eventos que representam ameaças (SANTOS, 2017). Por isso, órgãos como o Tribunal de Contas da União entendem a gestão de riscos como uma poderosa ferramenta para os gestores no âmbito da Administração Pública (SANTOS, 2017).

Corroborando com essa perspectiva o Tribunal de Contas da União através do Acórdão 1321/2014 publicou um documento denominado Riscos e Controles nas Aquisições (RCA). Esse documento foi construído a partir de 214 outros documentos possuindo 370 afirmativas, sendo 117 riscos, 150 possíveis controles internos para mitigá-los e 103 definições e considerações, distribuídos pelas fases do processo de contratação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). O RCA tem como objetivo obter e sistematizar informações

sobre legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas relacionados às aquisições públicas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

O foco da construção do RCA concentrou-se prioritariamente na fase de planejamento da contratação, pois, as condições fixadas nos editais e termos de referência são os instrumentos utilizados na escolha do fornecedor e na execução contratual (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). É na etapa de planejamento que a necessidade é identificada, a modalidade e o tipo de licitação são escolhidos, o mercado é avaliado, o preço é estimado e os critérios para a seleção do fornecedor são estabelecidos (SANTOS, 2017). O potencial de alcance dos objetivos da licitação está fortemente concentrado nessa fase e os riscos associados a ela são os mais relevantes (SANTOS, 2017).

Reforçando a importância do gerenciamento dos riscos nas aquisições públicas, foram publicadas a Instrução Normativa (IN) N° 4 e a Instrução Normativa (IN) N° 5, datadas respectivamente de setembro de 2014 e maio de 2017. O primeiro instrumento, dentre outros assuntos, aborda alguns aspectos relacionados à gestão de riscos nos processos de aquisição de soluções de tecnologia da informação no âmbito da União. Por sua vez, o segundo instrumento traz dentre outras temáticas, o gerenciamento dos riscos nos processos de contratação de serviços pelos órgãos e entidades federais.

O Art. 25 da Instrução Normativa N° 5 destaca que o gerenciamento de riscos nas aquisições públicas é um processo que consiste nas seguintes etapas:

- Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- Avaliação dos riscos identificados, que consiste em mensurar a probabilidade de ocorrência e o impacto associado a cada risco;
- Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis através da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos e/ ou suas consequências;



- Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, é necessário definir as ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem;
- Definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

A Instrução Normativa N° 5 em seu Art. 26 prevê que o gerenciamento de riscos materializa-se no mapa de riscos. O mapa de riscos é um documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam as contratações públicas e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos (INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 5, 2017). Um modelo de mapa de riscos pode ser observado no Anexo A.

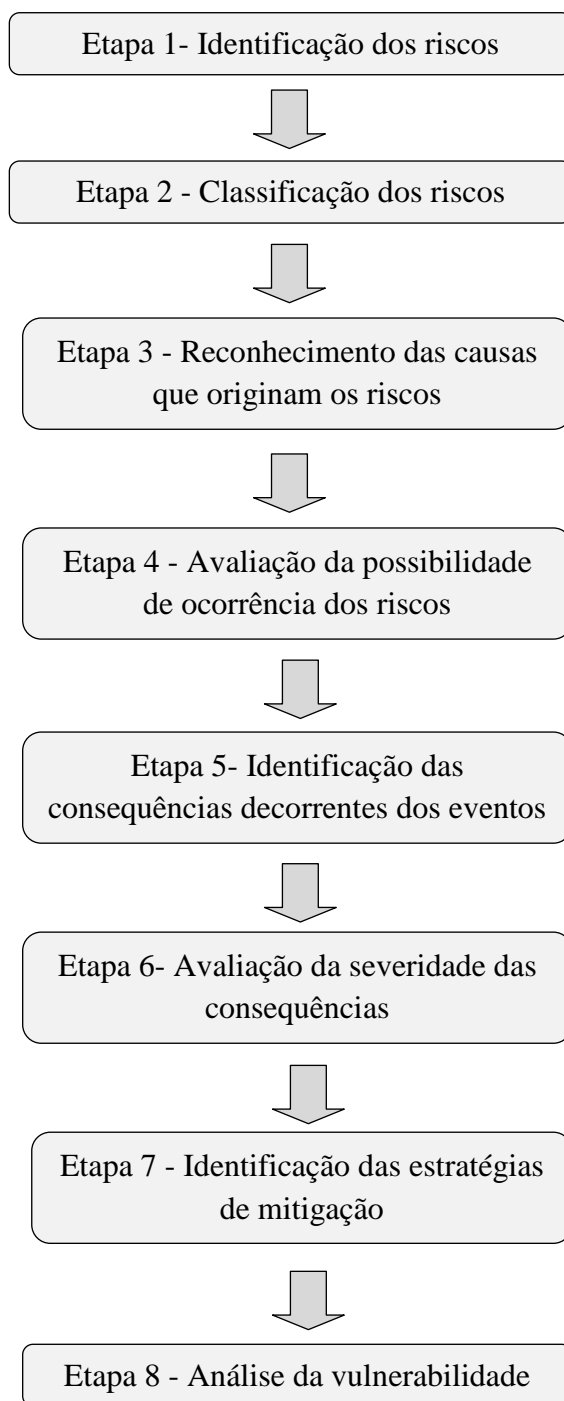
O mapa de riscos deve ser atualizado e anexado aos autos do processo de contratação, pelo menos nas seguintes etapas: (1) ao término da elaboração dos estudos preliminares, (2) ao final da elaboração do termo de referência ou projeto básico, (3) após a seleção do fornecedor e (4) durante a gestão da contratação em virtude da ocorrência de eventos relevantes.

Um bom gerenciamento de riscos nas compras públicas resulta em melhor chance de entrega de serviços no prazo, no custo e na qualidade esperada, no menor custo resultante de falhas em antecipar riscos, na redução de surpresas para os cidadãos e para o próprio Governo, no aumento de chances de sucesso de programas e projetos governamentais e na ampliação da transparência (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

## **2.5 Modelo de análise**

Os modelos são representações simplificadas da realidade (KRUGMAN; WELLS, 2014). Os modelos precisam ser livres de detalhes pouco significativos e devem buscar o equilíbrio entre o benefício da simplificação e o ônus da redução do alcance da aplicação da representação realizada (GOLDBARG; LUNA; GOLDBARG, 2014). Para entender como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira, propõe-se o modelo de análise representado na figura 3.

**Figura 3 - Modelo de análise**



**Fonte: Elaborado pela autora, 2018.**

A identificação dos riscos nos processos de aquisição de bens e serviços consiste na busca, reconhecimento e descrição dos riscos e tem como objetivo gerar uma lista abrangente de riscos reais e potenciais que possam afetar o desempenho das atividades que compõem o processo de compras públicas.

A classificação dos riscos esclarece as dimensões relevantes de potenciais riscos enfrentados pelas empresas e fornece a base para a avaliação desses riscos (JÜTTNER; PECK; CHRISTOPHER, 2003). Não foi localizada na literatura nenhuma tipologia para classificar os riscos encontrados nos processos de compras públicas. Sendo assim, foi realizada uma adaptação da tipologia proposta por Pfohl, Kohler e Thomas (2010) com três tipos de riscos: riscos governamentais (riscos gerados por causas internas aos órgãos e entidades públicas), riscos de mercado (riscos gerados pelos fornecedores bens e serviços para os órgãos e entidades públicas) e os riscos fora da rede de suprimentos correspondem aos riscos do ambiente institucional (riscos gerados por alterações políticas e na legislação).

O reconhecimento das causas que originam os riscos consiste na identificação de todas as fontes internas e/ou externas que, individualmente ou combinadas, apresentam potencial intrínseco para originar os riscos no decorrer dos processos de compras públicas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). As fontes de riscos podem ser pessoas, processos, sistemas, estrutura organizacional, infraestrutura física, tecnologia e eventos externos (SECRETARIA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2015).

A possibilidade está associada às chances de um evento de risco ocorrer. A identificação da possibilidade de ocorrência dos riscos consiste em uma análise qualitativa baseada em informações históricas de eventos de riscos nos processos de compras governamentais. Nesse sentido, conhecendo-se as informações históricas, as possibilidades da ocorrência podem ser identificadas usando diversas escalas, como escalas que classificam as possibilidades de ocorrência como muito baixas, baixas, médias, altas e muitas altas, a partir do histórico de ocorrência dos riscos (SECRETARIA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2015).

As consequências referem-se aos impactos decorrentes da ocorrência dos riscos nos processos de compras de aquisição de bens e serviços pelos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública. Para identificar as consequências podem ser utilizados cenários e perguntas do tipo “o que aconteceria se”. Por exemplo, o que aconteceria se um fornecedor de um item estratégico precisasse fechar sua fábrica por duas semanas? (CORRÊA, 2010).

A severidade das consequências pode ser expressa qualitativa ou quantitativamente. Para avaliar a severidade das consequências nos processos de compras públicas podem ser usadas

escalas de classificação de acordo com o grau de severidade das consequências no alcance dos objetivos e da possibilidade de recuperação (SECRETARIA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2015). Nesse sentido, consequências cujo grau de severidade é muito baixo estariam associadas a mínimas consequências nos objetivos e máximas possibilidades de recuperação ao passo que consequências cujo grau de severidade é muito alto estariam associadas a máximas consequências nos objetivos e ausência de possibilidades de recuperação.

As estratégias de mitigação podem apresentar caráter preventivo ou corretivo. As estratégias de mitigação de caráter preventivo buscam identificar eventos de risco e prevenir danos antes da ocorrência desses eventos, através da análise de cenários e da diminuição da possibilidade de ocorrência de um risco (BAHROUN, HARBI, 2015; CORRÊA, 2010). As estratégias de mitigação de caráter corretivo visam reduzir o impacto e as consequências resultantes de eventos de risco (BAHROUN, HARBI, 2015; CORRÊA, 2010).

De acordo com Ho *et al.* (2015), as estratégias de mitigação podem ser categorizadas em: (1) flexibilidade, (2) colaboração entre os membros da rede de suprimentos, (3) compartilhamento de informações, (4) gerenciamento de fornecedores, (5) agilidade e (6) responsabilidade social corporativa.

Por fim, a vulnerabilidade é a consideração conjunta da probabilidade (que neste estudo será tratada como possibilidade, pois, será realizada uma análise de natureza qualitativa) da ocorrência de eventos de riscos associada com a severidade do seu impacto (CORRÊA, 2010). A vulnerabilidade é a propensão às fontes de risco que superam as estratégias de mitigação, causando consequências adversas no alcance do principal objetivo dos processos de compras governamentais que consiste em assegurar os bens e serviços necessários ao desempenho das atividades de órgãos e entidades e ao atendimento dos cidadãos (SANTOS *et al.*, 2017).

## **3 METODOLOGIA**

### **3.1 Características gerais da pesquisa**

Essa pesquisa é de natureza exploratória, qualitativa e utiliza o método do estudo de caso para investigar o seguinte problema: Como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira?

#### ***3.1.1 Pesquisa exploratória***

No que tange à forma de abordagem ao problema, as pesquisas podem ser classificadas em explicativas, descritivas e exploratórias.

As pesquisas explicativas têm como objetivo identificar fatores que contribuem de alguma forma para a ocorrência de determinados fenômenos (VERGARA, 2016; GIL, 2012). Esse tipo de pesquisa é o que mais aprofunda o conhecimento da realidade, pois, explica a razão, as motivações e o porquê das coisas e pode ser dizer que o conhecimento científico está assentado nos resultados fornecidos pelos estudos explicativos (GIL, 2012).

As pesquisas descritivas buscam descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (VERGARA, 2016; GIL, 2012). Além de descrever e identificar a existência de relações entre variáveis, algumas pesquisas descritivas também determinam a natureza dessa relação (GIL, 2012). Não tem compromisso para explicar os fenômenos que descreve, embora forneça bases para tal (VERGARA, 2016).

Por fim, as pesquisas exploratórias objetivam desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, para a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses para estudos futuros (GIL, 2012). Esse tipo de pesquisa geralmente é realizada em áreas onde há pouco conhecimento acumulado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (VERGARA, 2016; GIL, 2012). Habitualmente, as pesquisas exploratórias envolvem a utilização de levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não estruturadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas não são comumente aplicados nesses tipos de pesquisa (GIL, 2012).

Tendo em vista as definições apresentadas, é pertinente classificar a presente pesquisa como exploratória, pois se propõe a investigar a gestão de riscos nos processos de compras na esfera pública, temática que ainda é pouco explorada pela academia e pelos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme embasamento presente na justificativa deste estudo.

### **3.1.2 Pesquisa qualitativa**

Tradicionalmente, as pesquisas da área de logística e operações basearam-se fortemente em métodos quantitativos, como experimentos e modelos matemáticos (BOYER; SWINK, 2008). Métodos qualitativos, por exemplo, estudos de caso e pesquisa-ação, passaram a receber mais atenção dos pesquisadores mais recentemente (CRAIGHEAD *et al.*, 2007; SPENS, KOVACS, 2006; TAYLOR, TAYLOR, 2009).

As pesquisas qualitativas trabalham o universo de significados e motivações em um espaço mais profundo dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (DESLANDES; CRUZ NETO; GOMES, 2007). As principais características da pesquisa qualitativa são: (1) objetivação do fenômeno; (2) hierarquização das ações de descrever, compreender e explicar; (3) precisão das relações entre o global e o local em um fenômeno e (4) oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as Ciências (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Para aprofundar o conhecimento em logística e operações, é preciso equilíbrio entre abordagens qualitativas e quantitativas e são necessários mais estudos qualitativos (BOYER, SWINK, 2008; BURGESS, SING, KOROGLU, 2006; NASLUND, 2002; VOSS, TSIKRIKTSIS, FROHLICH, 2002). No entanto, essa necessidade percebida não reflete em um número significativo de artigos qualitativos publicados, pois, na maioria das publicações em *journals* da área de logística e de operações ainda prevalecem pesquisas de natureza quantitativa baseadas em simulações e modelagem matemática (PEDROSA, NASLUND, JASMAND; 2012).

Independente do método utilizado, pesquisas qualitativas e quantitativas precisam de rigor (GOFFIN *et al.*, 2012). Tendo em vista as pesquisas qualitativas, textos clássicos como Yin (2015) enfatizam a importância da validade, confiabilidade, rigor e relevância desse tipo de

estudo. Nesse sentido, para avaliar o rigor da pesquisa qualitativa desenvolvida no presente estudo serão utilizados quatro critérios definidos por Goffin *et al.* (2012): confirmabilidade, (2) credibilidade, (3) transferibilidade e (4) confiabilidade.

- 1) Confirmabilidade: a confirmabilidade avalia se a interpretação dos dados é realizada de forma lógica, sem preconceitos e livre do viés do pesquisador (RIEGE, 2003). A integridade dos resultados é assegurada estabelecendo uma relação objetiva entre os dados coletados e as descobertas (GOFFIN *et al.*, 2012). Para assegurar a confirmabilidade dessa pesquisa, os dados coletados foram analisados mediante a utilização da análise de conteúdo que é uma técnica de investigação que emprega uma descrição objetiva e sistemática do conteúdo presente nas comunicações, para interpretá-las (BARDIN, 2011).
- 2) Credibilidade: a credibilidade refere-se ao grau em que os resultados da pesquisa foram verificados por entrevistados ou por pares como realidades que podem ser interpretados de várias formas (GOFFIN *et al.*, 2012). O objetivo deste teste é demonstrar que a pesquisa foi realizada de forma credível (RIEGE, 2003). Para assegurar a credibilidade desse estudo, os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados foram apresentados aos participantes que contribuíram para a realização da pesquisa, para os professores da banca de defesa da dissertação e para mestrandos e doutorandos que compareceram à sessão de defesa de dissertação.
- 3) Transferibilidade: a transferibilidade refere-se ao grau em que o entendimento obtido em um estudo pode ser transferido para explicar fenômenos observados em outros contextos através da generalização analítica (GOFFIN *et al.*, 2012). Destaca-se que uma generalização total não é possível tendo em vista que dois contextos não são idênticos, mas, uma compreensão abrangente de um contexto permite realizar interpretações úteis sobre semelhanças e diferenças em outros contextos (GOFFIN *et al.*, 2012). Conforme constante da descrição da transferibilidade, com o presente estudo não é possível uma generalização total dos resultados alcançados, no entanto, o rigor metodológico empregado permite interpretar quais são as características similares e diferentes quando comparado a diversas unidades de análise inseridas em outros contextos.

- 4) Confiabilidade: a confiabilidade avalia se todas as etapas do processo de preparação e análise de dados foram descritas com a maior precisão possível para atingir um alto grau de transparência que descreve o processo seguido e que permite sua rastreabilidade (GOFFIN *et al.*, 2012). Para atingir a confiabilidade na presente pesquisa, foram seguidas diretrizes existentes na literatura que versam a respeito da pesquisa qualitativa e do estudo de caso, como Yin (2015), Pedro, Näslund e Jasmand (2012) e Halldorsson e Aastrup (2003) a fim de conferir transparência e rastreabilidade do processo realizado.

### **3.1.2.1 Estudo de caso**

O estudo de caso é um método de pesquisa caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um único objeto ou de um número reduzido de objetos, a fim de permitir o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2010). Os estudos de caso fornecem uma abordagem para investigar, explorar e entender fenômenos em profundidade, particularmente fenômenos emergentes ou mal compreendidos (BARRATT, CHOI, LI, 2011; BOYER, SWINK, 2008).

O estudo de caso tem sido efetivamente empregado em uma grande variedade de situações como abordagem para construção de teoria e constitui um excelente guia para a condução de pesquisas no contexto dos negócios e da gestão de operações (BOYER, SWINK, 2008; YIN, 2015). Corroborando com essa perspectiva, Barratt, Choi e Li (2011) destacam que muitos estudiosos em gestão de operações têm promovido o uso da pesquisa estudo de caso.

Os benefícios dos estudos de caso incluem a capacidade de examinar um tema em grande profundidade, pois, os pesquisadores podem se concentrar em um tópico específico dentro de uma ou de poucas unidades de análise, o que permite um exame minucioso de inúmeros fatores e nuances (BOYER; SWINK, 2008). Esse método de pesquisa fornece uma riqueza de descrição de fenômenos observados no ambiente natural e muitas vezes produzem *insights* que podem levar a novos estudos (BOYER; SWINK, 2008).

Quanto à generalização, Yin (2015) destaca que o pesquisador deve tentar generalizar suas descobertas para uma teoria, assim como um cientista generaliza os resultados experimentais para teorias, ao invés de tentar selecionar um conjunto representativo de casos, pois, por



maior que seja esse conjunto é pouco provável conseguir generalizações de um caso a outro. No entanto, a generalização não é automática, devendo testar a teoria através da replicação das descobertas em outros locais onde se supõe que deveriam ocorrer os mesmos resultados (YIN, 2015). Uma vez realizada essa replicação os resultados poderiam ser aceitos por um número mais amplo de locais mesmo que não se realizem mais replicações (YIN, 2015).

Para tornar a coleta dos dados e a interpretação dos resultados mais objetivos e isentos do viés do pesquisador é necessário explicar com detalhes o *design* e os métodos utilizados para que o leitor possa avaliar a adequação e relevância da pesquisa (PEDROSA; NÄSLUND; JASMAND, 2012). Destaca-se que a qualidade e o rigor da pesquisa não devem estar restritos à etapa de obtenção e análise dos dados, mas precisam estar presentes desde o projeto inicial até sua documentação subsequente (PEDROSA; NÄSLUND; JASMAND, 2012).

Para assegurar o rigor, a confiabilidade e a validade do estudo de caso, Pedrosa, Näslund e Jasmand (2012) baseados em Halldorsson e Aastrup (2003) apontam três critérios a serem observados pelos pesquisadores:

1. Transferibilidade: a transferibilidade relaciona-se à medida que as descobertas de um estudo se aplicam a outros contextos e se assemelha à validade externa que se refere à generalização em sub-amostras aleatórias de uma população dentro da probabilidade de erro especificada (MCCUTCHEON, MEREDITH, 1993; HALLDORSSON, AASTRUP, 2003; PEDROSA, NÄSLUND, JASMAND; 2012). Autores de pesquisas baseadas em estudo de caso facilitam a avaliação da transferibilidade dos seus achados, se eles documentarem: (1) o objetivo teórico do estudo que pode ser construir, testar ou estender uma teoria, (2) a unidade de análise, (3) a justificativa da seleção de casos e (4) o número de estudos de caso usados (YIN, 2015; SEURING, 2008).
2. Valor da verdade: o valor da verdade refere-se à correspondência entre as realidades construídas pelos informantes e aquelas representadas pelo pesquisador (PEDROSA; NÄSLUND; JASMAND, 2012). Dessa forma, o valor da verdade enfatiza a necessidade de que os informantes corrijam e/ou confirmem a interpretação do pesquisador, ou seja, deve haver congruência entre as informações fornecidas e a

interpretação do pesquisador (PEDROSA; NÄSLUND; JASMAND, 2012). À medida que a pesquisa baseada em estudo de caso requer a análise de dados que muitas vezes envolve categorização, interpretação e inferências, uma descrição precisa do processo de análise de dados permite a avaliação *ex-post* de como os dados foram processados para gerar as descobertas, e, portanto, avaliar o valor da verdade (PEDROSA; NÄSLUND; JASMAND, 2012).

3. Rastreabilidade: a rastreabilidade relaciona-se com a documentação do processo de pesquisa e fontes de dados (HALLDORSSON; AASTRUP, 2003). A rastreabilidade pode ser reforçada pelo uso de um protocolo de pesquisa que contenha informações como: (1) as questões do estudo de caso, (2) as diretrizes para coleta de dados, (3) o número de informantes e critérios para sua seleção, (4) as fontes e tipos de dados a serem coletados e (5) as mudanças feitas durante o processo de pesquisa (YIN, 2015).

### **3.1.3 Fonte das informações**

O campo empírico escolhido para o estudo de caso foi a Central de Compras do Governo de Minas Gerais, pertencente a Subsecretaria de Gestão Logística da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG).

Conforme Art. 73 do Decreto 47337/2018, compete a Central de Compras “a realização de aquisições e contratações para atendimento à demanda dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes.” (MINAS GERAIS, 2018).

As principais atribuições da Central de Compras são:

I – Planejar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios e de contratação direta:

- a) relativos a bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades;
- b) relativos a bens e serviços considerados estratégicos para a atuação dos órgãos e entidades;
- c) processados por meio do sistema registro de preços;

II – Promover a celebração dos contratos corporativos oriundos de aquisição ou contratação centralizada, dos contratos de bens e serviços considerados estratégicos e das atas de registros de preços dos procedimentos licitatórios realizados pela Central de Compras;

III – Promover a padronização de objetos, de minutas de editais e de contratos para as aquisições e contratações das unidades de compras setoriais. (MINAS GERAIS, 2018).

A escolha pela realização do estudo na Central de Compras do Governo de Minas Gerais deve-se ao fato da representatividade de suas compras em termos de valores, diversidade de bens e serviços adquiridos e órgãos atendidos, pois, a Central de Compras realiza a aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado e bens e serviços estratégicos que são aqueles considerados essenciais para o atendimento de programas e ações definidas pelo Governo de Minas Gerais.

Ao centralizar a demanda de vários órgãos que compõem a Administração Pública do Estado de Minas Gerais, a Central de Compras possibilita a redução dos preços pela economia de escala, a padronização de itens adquiridos e o maior monitoramento e transparência das aquisições, pois, monitorar um único órgão simplifica o trabalho dos mecanismos de controle social e institucional. Ademais, destaca-se que a centralização permite uma maior especialização dos profissionais de compras, o que aumenta sua *expertise* a respeito dos itens adquiridos.

Convém destacar também que a SEPLAG através da atuação da Subsecretaria de Gestão Logística a qual a Central de Compras é subordinada, promove a padronização dos objetos a serem adquiridos, bem como a padronização dos modelos de editais, atas e contratos que eventualmente precisem ser utilizados pelos órgãos em suas compras setoriais cuja demanda não é atendida pela Central de Compras. Percebe-se que além da representatividade das aquisições realizadas, a Central de Compras do Governo de Minas Gerais exerce papel chave e de liderança quando o assunto são compras públicas no Estado de Minas Gerais, o que vem ao encontro do estudo proposto.

Mesmo exercendo grande representatividade nas compras públicas no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Central de Compras do Governo de Minas Gerais ainda não realiza a gestão de riscos nos processos de aquisição de bens e serviços. Conforme relatado pelos participantes dos grupos focais há um projeto para implementar nos próximos meses um núcleo de gestão de riscos nos processos de compras realizadas pela Central de Compras. No entanto, a escolha

da realização do estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais levou em consideração a acessibilidade do pesquisador à unidade de análise.

### ***3.1.4 Coleta dos dados***

Como instrumento de coleta de dados foram utilizados grupos focais. Grupo focal “é um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é o objeto da pesquisa, a partir da sua experiência pessoal.” (POWELL; SIGLE, 1996, p.449). Grupo focal é um tipo especial de grupo em termos de objetivo, tamanho, composição e procedimentos (KRUEGER; CASEY, 2014). O propósito de conduzir grupos focais é entender melhor como as pessoas pensam sobre determinadas questões, ideias, produtos ou serviços (KRUEGER; CASEY, 2014).

O uso de grupos focais permite reunir informações sobre um tópico em particular, com certo detalhamento e profundidade (GATTI, 2012). A riqueza das informações que emergem na interação grupal extrapola as ideias prévias, coloca novas categorias e formas de entendimento, que dão suporte a inferências novas e proveitosas relacionadas ao problema de estudo (GATTI, 2012). Dessa forma, os grupos focais são mais utilizados para gerar teorizações exploratórias do que para verificar ou testar hipóteses prévias (GATTI, 2012). Para a formação dos grupos focais foram observadas as seguintes características: (1) tamanho, (2) homogeneidade, (3) foco de discussão e (4) número de grupos focais a serem realizados.

Quanto ao tamanho, Gatti (2012) salienta que para abordar questões em maior profundidade, cada grupo focal não pode ser muito grande e nem muito pequeno, ficando sua dimensão preferencialmente entre seis e doze pessoas. Para Edmunds (1999) a composição de um grupo focal deve contemplar entre oito e dez participantes. Krueger e Casey (2014) destacam que os grupos focais são tipicamente compostos por cinco a oito pessoas, mas pode variar de quatro a doze participantes. Tendo em vista que não existe consenso na literatura para o tamanho de um grupo focal, nesse estudo optou-se por realizar grupos focais com oito e nove pessoas, pois, esses números estão suportados nas definições apresentadas e não confere ao grupo um número restrito ou muito amplo de participantes.

A homogeneidade está relacionada à seleção dos participantes do grupo focal de modo que possuam alguma (s) característica (s) em comum que os qualificam para a discussão da questão que será o foco do trabalho (GATTI, 2012). “A característica comum pode ser relativa a gênero, às condições socioeconômicas, ao tipo de trabalho, ao estado civil, ao lugar de residência, à frequência de uso de certo serviço público ou social, à escolaridade.” (GATTI, 2012, p.18). Nesse estudo, as características comuns aos participantes dos grupos focais estão relacionadas ao fato de todos serem funcionários ou empregados públicos lotados na Central de Compras do Governo de Minas Gerais e exercerem atividades inerentes aos processos de compras públicas.

O foco de discussão consistiu na temática central da pesquisa que é a gestão de riscos em compras públicas. Nesse sentido, foram obtidas contribuições dos participantes dos grupos focais a respeito dos principais riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços, das fontes causadoras dos riscos, da possibilidade de ocorrência, das consequências e das estratégias de mitigação adotadas.

Em relação ao número de grupos focais realizados, Gatti (2012) salienta que o procedimento mais usual é utilizar vários grupos focais na mesma pesquisa, a fim de alcançar maior abrangência do tema em pauta. Barbour (2009) destaca que não há um número mágico de grupos focais a serem feitos e que o pesquisador deve realizar a quantidade de grupos focais a partir do problema de pesquisa, das comparações e análises que pretende fazer.

Todos os funcionários (25 funcionários) lotados na Central de Compras do Governo de Minas Gerais que atuam nos processos de compras públicas foram convidados a participar dos grupos focais em dias e horários previamente agendados. No entanto, apenas 17 aceitaram participar da pesquisa e foram distribuídos em 2 grupos. Os participantes dos grupos focais foram informados previamente a respeito dos objetivos da pesquisa e o aceite de participação no estudo foi oficializado mediante assinatura do termo de consentimento livre esclarecido, conforme modelo constante no anexo B desta pesquisa.

Nos dias 3 e 8 de maio de 2018 foram realizados dois grupos focais com 17 funcionários lotados na Central de Compras do Governo de Minas Gerais. Visando oferecer maior comodidade aos participantes da pesquisa, os grupos focais foram realizados em uma sala de

reuniões que integra a estrutura física da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG). O primeiro grupo focal, realizado em 3 de maio, contou com 9 participantes e teve duração de 2h:52min:37s. Já o segundo grupo focal, realizado no dia 8 de maio contou com 8 participantes e sua duração foi de 1h:34min:28s.

Para conhecer o perfil dos participantes da pesquisa foi solicitado que os mesmos respondessem ao formulário “perfil dos participantes”, constante no apêndice A. Dentre os 17 participantes, 12 são mulheres e 5 são homens. Em relação ao grau de escolaridade dos participantes, 2 possuem Especialização, 11 possuem Ensino Superior completo, 3 possuem Ensino Médio completo e 1 participante optou por não informar o nível de escolaridade. No que tange ao cargo ocupado, 3 participantes ocupam o cargo de gestor, 2 são pregoeiros, 5 são técnicos/assistentes, 1 ocupa o cargo de analista, 1 o cargo de farmacêutico, 4 participantes são detentores de cargos comissionados e 1 participante optou por não fornecer essa informação. Independente do cargo ocupado, destaca-se que todos os participantes exercem funções inerentes aos processos de compras públicas.

No que diz respeito ao tempo de experiência em compras públicas, 6 participantes possuem entre 2 e 4 anos de experiência em compras governamentais, 8 participantes possuem entre 5 e 8 anos de experiência nessa área, 1 participante possui 11 anos em compras públicas, 1 participante possui 17 anos de experiência em compras governamentais e 1 participante optou por não fornecer essa informação. Por fim, em relação ao tempo de experiência em compras na Central de Compras do Governo de Minas Gerais, 1 participante possui menos de 1 ano, 1 participante possui 1 ano e 15 participantes possuem entre 2 e 4 anos de experiência em compras na Central de Compras do Governo de Minas Gerais.

#### **3.1.4.1 Etapas do processo de coleta de dados**

Tendo em vista o objetivo geral dessa pesquisa que consiste em compreender como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira e em consonância com o roteiro para condução dos grupos focais (apêndice B) foram seguidas as seguintes etapas para a coleta de dados.

#### 3.1.4.1.1 Identificação dos riscos

Para fins da presente pesquisa risco é definido como uma exposição a um evento indesejado que causa interrupção e impacta negativamente a consecução dos objetivos (GHADGE, DANI, KALAWSKY, 2012; CORRÊA, 2010). Nos processos de compras, os riscos estão associados com a percepção do comprador a respeito da incerteza e das consequências adversas decorrentes da aquisição de um produto ou serviço (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015).

Foi solicitado aos participantes dos grupos focais que elencassem os riscos presentes nas diversas etapas dos processos de compras públicas na Central de Compras do Governo de Minas Gerais e suas respectivas fontes. A fonte é o elemento que, individualmente ou combinado, apresenta potencial intrínseco para originar os riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

#### 3.1.4.1.2 Avaliação da possibilidade de ocorrência

Para avaliar a possibilidade de ocorrência dos riscos identificados na etapa anterior foi utilizada a escala de possibilidade (quadro 3) constante no plano de gestão de riscos da Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho. Durante a revisão de literatura, a referida escala se mostrou a mais apropriada para o presente estudo tendo em vista que foi desenvolvida para utilização em um órgão público, assim como o campo empírico deste estudo de caso.

**Quadro 3 - Escala de possibilidade**

<b>Possibilidade</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ocorrências</b>
Muito baixa	Evento extraordinário, sem histórico de ocorrência.	Até 5
Baixa	Evento casual e inesperado.	> 5 até 10
Média	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	> 10 até 15
Alta	Evento usual, com histórico de ocorrência amplamente conhecido.	>15 até 20
Muito alta	Evento repetitivo e constante.	>20

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho, 2015, p. 24

Foi solicitado aos participantes dos grupos focais que de acordo com a experiência na área de atuação em compras governamentais avaliassem a possibilidade de ocorrência para cada risco identificado na etapa anterior, utilizando as descrições constantes na escala de possibilidade (quadro 3).

#### 3.1.4.1.3 Identificação das consequências

As consequências se referem aos impactos relacionados à ocorrência de um risco (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Foi solicitado aos participantes dos grupos focais que de acordo com a experiência na área de atuação em compras governamentais avaliassem as principais consequências decorrentes de cada risco identificado.

#### 3.1.4.1.4 Avaliação da severidade das consequências

A severidade das consequências resulta de um evento que afeta a consecução dos objetivos traçados e pode ser expressa qualitativa ou quantitativamente (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Para avaliar a severidade das consequências associadas aos riscos identificados foi realizada uma adaptação da escala constante no plano de gestão de riscos da Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho, que se mostra adequada para o presente estudo tendo em vista que foi desenvolvida por um órgão público, assim como o campo empírico deste estudo de caso.

**Quadro 4 - Escala de severidade das consequências**

<b>Severidade</b>	<b>Descrição</b>
Muito baixa	Impacto insignificante nos objetivos.
Baixa	Impacto mínimo nos objetivos.
Média	Impacto mediano nos objetivos, com possibilidade de recuperação.
Alta	Impacto significativo nos objetivos, com possibilidade de recuperação.
Muito alta	Impacto máximo nos objetivos, sem possibilidade de recuperação.

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho, 2015, p. 25



#### 3.1.4.1.5 Identificação das estratégias de mitigação

Considerando-se que as vulnerabilidades apresentam dois elementos formadores: a possibilidade e as consequências, há genericamente duas maneiras de reduzir as vulnerabilidades: (1) reduzir as possibilidades de ocorrência e (2) reduzir as consequências das ocorrências causadoras das interrupções (CORRÊA, 2010). A redução da possibilidade das ocorrências associadas ao risco é uma opção de ação que apresenta caráter preventivo e a redução das consequências das ocorrências associadas ao risco consiste em desenvolver e implementar mecanismos, como: redundância de recursos, agilidade e flexibilidade para reduzir as consequências das interrupções (CORRÊA, 2010).

Foi pedido aos participantes dos grupos focais que de acordo com a experiência na área de atuação em compras governamentais apontassem as estratégias de mitigação que visam reduzir as possibilidades de ocorrência e/ou as consequências das ocorrências causadoras das interrupções.

#### **3.1.5 Análise dos dados**

As discussões ocorridas no âmbito dos grupos focais foram gravadas e transcritas na íntegra, originando dois arquivos de texto. Os dados coletados foram analisados mediante a análise de conteúdo que é uma técnica de investigação que utiliza uma descrição objetiva e sistemática do conteúdo presente nas comunicações, a fim de interpretá-las (BARDIN, 2011). A análise de conteúdo é um único instrumento, mas marcado por uma variedade de formas e adaptável a um campo vasto que são as comunicações (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo foi realizada com o auxílio do *software* MAXQDA versão 2018. O MAXQDA é um programa projetado para facilitar e apoiar projetos de pesquisa de métodos qualitativos, quantitativos e mistos (MAXQDA, 2017). Permite importar, organizar, analisar, visualizar e publicar todas as formas de dados que podem ser coletadas eletronicamente, como: entrevistas, pesquisas, documentos em PDF, tabelas, dados bibliográficos, fotos, vídeos, páginas da *web* e *tweets*.

Tendo em vista as características apresentadas, o MAXQDA foi escolhido devido à sua flexibilidade para analisar todos os tipos de dados não estruturados, como: arquivos de texto, áudios, vídeos e imagens e para expandir e modificar o sistema de códigos utilizado na pesquisa (MAXQDA, 2017). Observa-se que o MAXQDA é um *software* que possui aderência à metodologia proposta para a presente pesquisa, o que justifica sua escolha.

O processo de análise de conteúdo ocorreu em três etapas, a saber: (1) pré-análise, (2) exploração do material e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2011).

A pré-análise corresponde à fase de organização propriamente dita e tem como objetivo sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento de operações sucessivas, em um plano de análise (BARDIN, 2011). Essa fase também contempla a escolha dos documentos a serem submetidos à análise e a formulação das hipóteses ou objetivos (BARDIN, 2011). Nesse sentido, os documentos escolhidos para a análise foram os arquivos contendo as transcrições dos grupos focais realizados na Central de Compras do Governo de Minas Gerais. Na pré-análise foi realizada a leitura flutuante dos dados coletados, a fim de estabelecer contato com os arquivos em texto contendo a transcrição dos grupos focais e de realizar propostas iniciais de categorias de análise.

A etapa de exploração do material é uma fase longa e fastidiosa que consiste essencialmente em operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas (BARDIN, 2011). Nesse trabalho foi utilizado o processo de codificação que corresponde a uma transformação efetuada - segundo regras precisas - dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração permite atingir uma representação do conteúdo suscetível de esclarecer ao pesquisador acerca das características do texto (BARDIN, 2011). Em outras palavras, a codificação é o processo pelo qual os dados brutos são sistematicamente transformados e agregados em unidades que permitem a descrição exata das características pertinentes ao conteúdo (BARDIN, 2011).

A partir do momento em que se decide codificar o material coletado, torna-se necessário produzir um sistema de categorias. As categorias são rubricas ou classes que reúnem um

grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento, esse, realizado em razão das características comuns presentes nesses elementos (BARDIN, 2011). Os critérios de categorização podem ser semânticos (categorias temáticas), sintáticos (como os verbos e os adjetivos), léxicos (classificação das palavras de acordo com o seu sentido) ou expressivos (BARDIN, 2011). Tendo em vista os critérios de categorização apresentados, optou-se nesse estudo pela utilização de critérios semânticos para a criação das categorias de análise, pois, apresenta maior aderência ao objetivo da pesquisa.

Nesse sentido, foram criadas 8 categorias de análise. No *software* MAXQDA é possível atribuir uma cor a cada categoria criada, o que permite maior facilidade de visualização durante a codificação e análise dos dados. As categorias criadas e suas respectivas cores de identificação foram:

- Risco - vermelho
- Causa - verde
- Possibilidade de ocorrência - roxo
- Consequências - azul
- Severidade das consequências - amarelo
- Estratégias de mitigação adotadas - laranja
- Estratégias de mitigação que poderiam ser adotadas - marrom
- Observações - rosa

Após o estabelecimento das categorias de análise foi realizada a leitura completa dos arquivos contendo a transcrição dos grupos focais. Simultaneamente, ao processo de leitura ocorreu o processo de codificação dos dados conforme lista de categorias supramencionadas.

Por fim, a etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação consiste em tratar os resultados brutos de maneira a serem significativos e válidos (BARDIN, 2011). Essa fase permite estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e colocam em destaque as informações fornecidas pela análise dos dados (BARDIN, 2011). De posse de resultados significativos, o pesquisador pode propor inferências, realizar interpretações a cerca dos objetivos traçados e até mesmo ter descobertas inesperadas (BARDIN, 2011). No presente trabalho, a etapa de tratamento dos resultados, inferência e

interpretação originou o capítulo 4, apresentado a seguir e intitulado de apresentação dos resultados.

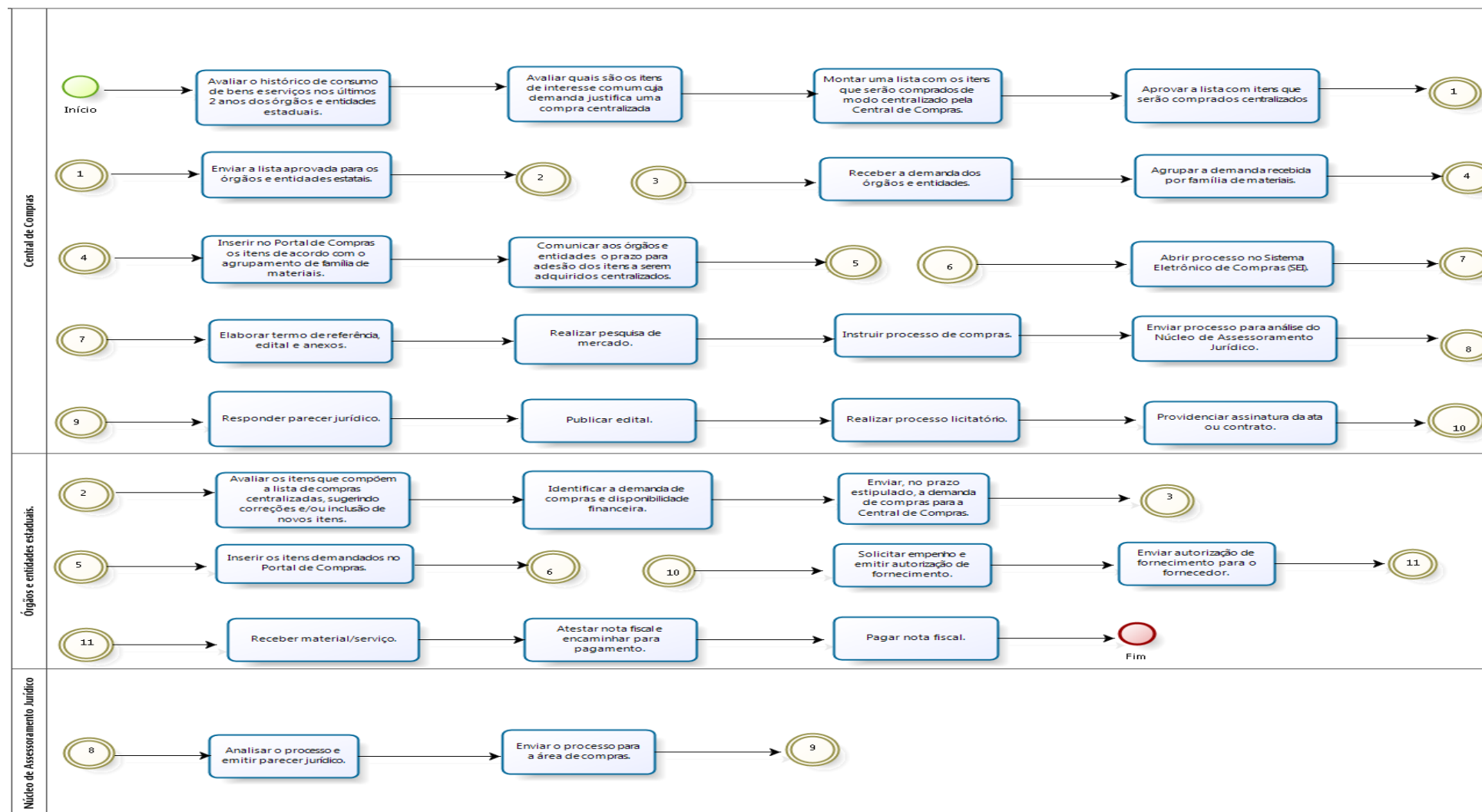
## **4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 Mapeamento do fluxo do processo de compras na Central de Compras do Governo de Minas Gerais**

Para auxiliar a compreensão do modelo de análise proposto neste estudo e permitir uma melhor visualização das etapas que compõem os processos de aquisição de bens e serviços na Central de Compras do Governo de Minas Gerais, foi elaborado o mapa contendo o fluxo do processo, conforme figura 4. Os principais atores envolvidos nos processos de compras de bens e serviços realizados pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais e suas atribuições são:

- Central de Compras do Governo de Minas Gerais: tem como principal atribuição planejar, supervisionar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta de bens e serviços de uso comum e estratégicos para a atuação dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018).
- Núcleo de Assessoramento Jurídico: é uma unidade de execução da Advocacia Geral do Estado, a qual se subordina tecnicamente, competindo-lhe, cumprir e fazer cumprir, no âmbito da Subsecretaria de Gestão Logística, as orientações do Advogado-Geral do Estado (MINAS GERAIS, 2018). Suas principais atribuições nos processos de compras realizadas pela Central de Compras consistem em fornecer orientações jurídicas para instrução processual, analisar a legalidade dos processos de compras e examinar as minutas de portarias, editais de licitação, contratos, convênios, acordos e ajustes.
- Órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais: são responsáveis pela demanda dos itens que serão adquiridos pela Central de Compras. Suas principais atribuições são: avaliar os itens que compõem a lista de compras centralizadas, sugerindo correções e/ou inclusão de novos itens, identificar a demanda interna de compras e enviá-la para a Central de Compras, solicitar os materiais e serviços adquiridos pela Central de Compras, receber os itens solicitados e realizar o pagamento dos fornecedores contratados. Como órgãos e entidades para os quais a Central de Compras realiza aquisições, pode-se citar: Fundação Ezequiel Dias (FUNED), Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) e Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG).

**FIGURA 4 – Fluxo do processo de compras na Central de Compras do Governo de Minas Gerais**



## 4.2 Identificação dos riscos

O mapeamento do fluxo do processo permitiu identificar os riscos inerentes a cada etapa do processo de compras, conforme apontado pelos participantes dos grupos focais. Nesse sentido e em consonância com a primeira etapa do modelo de análise (identificação dos riscos) apresentam-se os riscos e suas respectivas etapas de ocorrência ao longo dos processos de compras:

- Falhas na pesquisa de mercado – esse risco ocorre na etapa “realizar pesquisa de mercado”.
- Falhas no termo de referência – esse risco ocorre na etapa “elaborar termo de referência, editais e anexos”.
- Falta de planejamento dos órgãos solicitantes – esse risco ocorre nas etapas “avaliar os itens que compõem a lista de compras centralizadas, sugerindo correções e/ou inclusão de novos itens” e “identificar a demanda de compras e disponibilidade financeira”.
- Certames com itens desertos e/ou fracassados – esse risco ocorre na etapa “realizar processo licitatório”.
- Fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame – esse risco ocorre na etapa “realizar processo licitatório”.
- Insuficiência de recursos humanos – esse risco ocorre principalmente nas etapas “elaborar termo de referência, edital e anexos”, “realizar pesquisa de mercado”, “instruir processo de compras” e “realizar processo licitatório”.
- Inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras – esse risco ocorre na etapa “realizar processo licitatório”.
- Ausência e/ou falhas de comunicação – esse risco permeia todas as etapas do processo de compras realizadas pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais.

- Baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro – esse risco ocorre na etapa “realizar processo licitatório”.
- Mudanças políticas – esse risco permeia todas as etapas do processo de compras realizadas pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais.
- Mudanças na legislação que rege as compras públicas – esse risco ocorre nas etapas “instruir processo de compras”, “responder parecer jurídico” e “realizar processo licitatório”.
- Falta de disponibilidade de recursos orçamentários – esse risco ocorre nas etapas “identificar a demanda de compras e disponibilidade financeira”, “solicitar empenho e emitir autorização de fornecimento” e “pagar nota fiscal”.
- Fraudes em licitações por parte dos fornecedores – esse risco ocorre na etapa “realizar processo licitatório”.

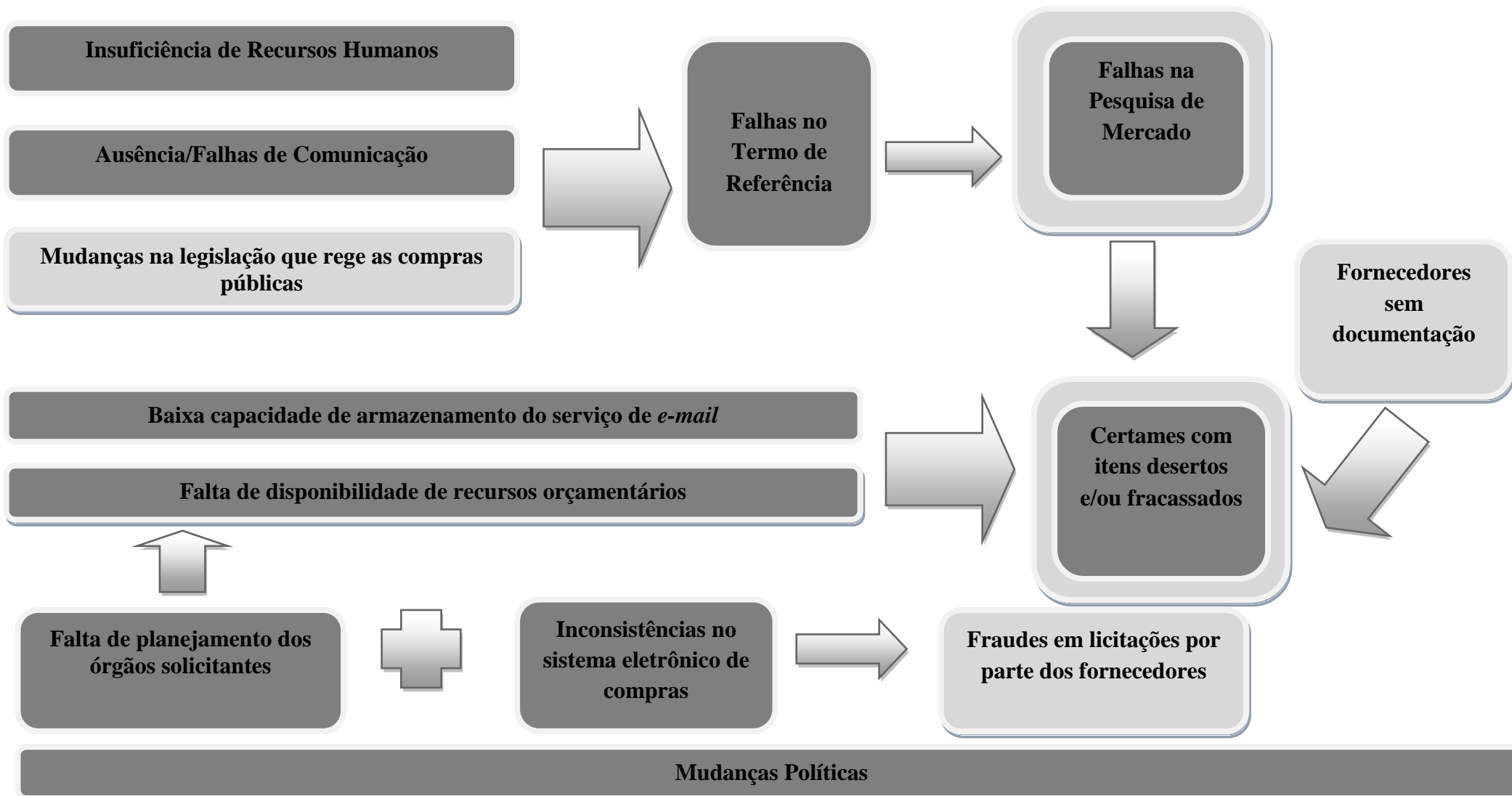
Em síntese, verifica-se que os riscos nos processos de aquisição de bens e serviços realizados pela Central de Compras concentram-se nas etapas de “elaborar termo de referência, editais e anexos”, “instruir processo de compras” e “realizar processo licitatório”. Essas são etapas cruciais nas compras públicas e, portanto, é fundamental identificar e gerenciar os riscos a elas inerentes, a fim de maximizar os resultados esperados pelas aquisições centralizadas.

Tendo em vista os riscos apontados pelos participantes dos grupos focais é importante destacar que existe uma relação sistemática entre eles, conforme apontado na figura 5.



■ Riscos de origem interna  
■ Riscos de origem externa

FIGURA 5- Relação entre os riscos



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Nesse sentido, o risco de insuficiência de recursos humanos aliado ao risco de ausência/falhas de comunicação e ao risco de mudanças na legislação que rege as compras públicas são riscos que isolada ou conjuntamente compõem o rol das causas do risco de falhas no termo de referência.

Por sua vez, o risco de falhas no termo de referência constitui uma das causas que podem originar o risco de falhas nas pesquisas de mercado, pois, erros na especificação técnica do objeto ou serviço a ser adquirido, bem como a falta de clareza das condições de fornecimento constantes no termo de referência, impactam diretamente no modo pelo qual os fornecedores apresentam seus orçamentos, o que pode gerar o risco de falhas na pesquisa de mercado. O risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários também pode ocasionar a ocorrência do risco de falhas na pesquisa de mercado, porque diante da situação de inadimplência do Governo de Minas Gerais, muitos fornecedores perderam o interesse em negociar com o Estado e não veem sentido de enviar orçamentos e contribuir para a pesquisa de mercado, uma vez que não têm interesse em participar das licitações.

O risco de falhas na pesquisa de mercado pode resultar em orçamentos que não refletem a realidade do mercado e na utilização de preços registrados em atas e contratos, preços esses que muitas vezes já estão defasados por terem sido negociados há alguns meses e ao serem utilizados, subestimam o preço de referência do item a ser adquirido, o que pode resultar no risco de certames com itens fracassados.

O risco de falhas na pesquisa de mercado constitui uma das principais causas que conduzem à ocorrência do risco de certames com itens desertos e/ou fracassados. O risco de fornecedores sem a documentação exigida em edital pode ocasionar o risco de certames com itens desertos e/ou fracassados, pois, se os fornecedores não têm a documentação exigida em edital eles podem optar por não regularizar sua situação e não participar dos certames, resultando em itens desertos e se os fornecedores optarem por participar dos certames mesmo sem a documentação exigida e decidirem tentar regularizar sua situação no prazo previsto em lei, podem não lograr êxito nessa tentativa e a licitação culminar em itens fracassados. Outro risco, com menor possibilidade de ocorrência, mas que pode resultar em licitações com itens fracassados é o risco decorrente da baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail*, pois, devido ao alcance da capacidade máxima de armazenamento de *e-mails*, o pregoeiro

pode não receber a documentação enviada pelo fornecedor e assim, equivocadamente, proceder à desclassificação da empresa, e caso essa empresa não manifeste recurso contra sua desclassificação e não tendo outros fornecedores para serem convocados, o certame resultaria em itens fracassados.

O risco da falta de planejamento dos órgãos solicitantes juntamente com a situação econômica do Estado de Minas Gerais são fatores que contribuem para o risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários, pois, sem o planejamento de compras é praticamente impossível realizar o planejamento dos recursos necessários para os pagamentos decorrentes das contratações para o fornecimento de bens e prestação de serviços para os órgãos e entidades.

O risco da falta de planejamento dos órgãos solicitantes pode resultar na necessidade de celebração de termos aditivos aos contratos firmados entre os órgãos e os fornecedores e na necessidade de órgãos não participantes das atas de registros de preços solicitarem “carona” para adquirir itens que não licitaram. Ao permitir a celebração de termos aditivos em contratos cuja vigência já expirou e/ou autorizar uma “carona” para itens que não possuem mais saldo para caroneiros, ficam em evidências o risco de inconsistências existentes no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras, situações que podem estimular e potencializar a ocorrência do risco de fraudes por parte dos fornecedores.

Além de todos esses riscos mencionados, existe o risco decorrente das mudanças políticas que exerce grande influência nos processos de aquisição de bens e serviços na Central de Compras, impactando a disponibilidade e o preparo da mão-de-obra (risco de insuficiência de recursos humanos), sobretudo, dos cargos comissionados, das estratégias de compras e a disponibilidade de recursos orçamentários (risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários).

### **4.3 Classificação dos riscos**

Após a identificação dos riscos (primeira etapa do modelo de análise) procedeu-se à classificação dos riscos (segunda etapa do modelo de análise). Existem várias tipologias na literatura, como as propostas por Jüttner, Peck e Christopher (2003), Tang e Tomlin (2008), Dani e Deep (2010), Corrêa (2010) e Pfohl, Kohler e Thomas (2010).

De acordo com a tipologia de Pfohl, Kohler e Thomas (2010) existem três tipos de riscos: riscos internos a uma empresa focal, riscos fora da empresa focal e dentro da rede de suprimentos e riscos fora da rede de suprimentos. Adaptando para o contexto das compras governamentais, os riscos internos a uma empresa focal correspondem aos riscos governamentais, os riscos fora da empresa focal e dentro da rede de suprimentos correspondem aos riscos de mercado e os riscos fora da rede de suprimentos correspondem aos riscos do ambiente institucional, conforme apresentado no quadro 5.

**Quadro 5 - Categorias de riscos**

<b>Categorias de risco</b>	<b>Riscos identificados</b>
Riscos governamentais	<p>Falhas na pesquisa de mercado (cujas causas originam-se no âmbito da Administração Pública)</p> <p>Falhas no termo de referência</p> <p>Falta de planejamento dos órgãos solicitantes</p> <p>Certames com itens desertos e/ou fracassados (cujas causas originam-se no âmbito da Administração Pública)</p> <p>Insuficiência de recursos humanos</p> <p>Inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras</p> <p>Ausência e/ou falhas de comunicação</p> <p>Baixa capacidade de armazenamento do serviço de <i>e-mail</i> dos servidores que exercem a função de pregoeiro</p> <p>Falta de disponibilidade de recursos orçamentários</p>
Riscos de mercado	<p>Falhas na pesquisa de mercado (cujas causas originam-se nos fornecedores)</p> <p>Certames com itens desertos e/ou fracassados (cujas causas originam-se nos fornecedores)</p> <p>Fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame</p> <p>Fraudes em licitações por parte dos fornecedores</p>

Risco do ambiente institucional	Mudanças políticas  Mudanças na legislação que rege as compras públicas
------------------------------------	---

**Fonte: Elaborado pela autora, 2018.**

#### **4.4 Análise dos riscos**

A análise dos riscos compreende o reconhecimento das causas que originam os riscos (terceira etapa do modelo de análise), a identificação da possibilidade de ocorrência dos riscos (quarta etapa do modelo de análise), a identificação das consequências decorrentes dos eventos de risco (quinta etapa do modelo de análise), a avaliação da severidade das consequências (sexta etapa do modelo de análise), a identificação das estratégias de mitigação (sétima etapa do modelo de análise) e a análise da vulnerabilidade (oitava etapa do modelo de análise).

##### ***4.4.1 Riscos governamentais***

Os riscos governamentais são gerados a partir de causas internas aos órgãos e entidades públicas. A maioria desses riscos decorre principalmente de três fontes: (1) de falhas de origem humana, como falhas de gestão, falta de conhecimento para elaborar os pedidos de compras e as especificações técnicas dos bens e serviços a serem adquiridos e falta de comunicação entre os servidores e setores organizacionais; (2) da ausência de processos organizacionais claros e bem definidos, por exemplo, a não existência de processos definidos para a padronização dos registros e (3) das inconsistências nas ferramentas de tecnologia, como desatualização do sistema eletrônico de compras e baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail*.

##### **4.4.1.1 Riscos governamentais decorrentes de falhas de origem humana**

Foram identificados quatro riscos governamentais cujas origens decorrem de falhas humanas, especificamente da falta de gestão e de falhas na comunicação. Por ordem decrescente da severidade das consequências, tem-se o risco de falta de planejamento dos órgãos solicitantes,

risco de insuficiência de recursos humanos, risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários e risco de ausência e/ou falhas de comunicação.

- Risco de falta de planejamento dos órgãos solicitantes

A falta de planejamento dos órgãos solicitantes para os quais a Central de Compras da SEPLAG realiza os processos de aquisição é um risco conhecido há muito tempo e já existiu iniciativa para mitigá-lo, no entanto, essa iniciativa deixou de ser utilizada no decorrer do tempo com a implementação das compras centralizadas, conforme colocado pelos participantes da pesquisa.

“Esse risco foi identificado em 1998 (...). Em meados de dois mil ele foi até desenvolvido, tinha que fazer um planejamento de compras com os itens e tal (...) não podia comprar fora do planejamento, a não ser que justificasse.”

“A SEPLAG tinha criado, juntamente com os outros órgãos (..) o planejamento de compras. Com a centralização do CSC o planejamento deixou de ser, ele não veio, o planejamento não foi herdado ou absorvido.”

A adoção de um sistema de compras centralizadas trouxe ganhos para a administração pública, como a economia de escala e o aumento do poder de barganha, no entanto, instrumentos gerenciais importantes como o planejamento anual das necessidades de compras não foi adaptado para o cenário de compras centralizadas, causando um risco que já é amplamente conhecido e cuja possibilidade de ocorrência é muito alta em virtude da frequência em que ocorre.

A falta de planejamento dos órgãos solicitantes é decorrente de falhas na gestão interna de cada órgão solicitante e também da adoção de uma postura mais passiva da SEPLAG como órgão gestor das compras, conforme indicado pelos participantes nos trechos a seguir:

“Muitos órgãos não têm nenhum tipo de planejamento para controle, para nada em relação a uma compra.”

“Essa falta de planejamento eu acho que é principalmente da SEPLAG, por ser um órgão gestor, deveria impedir que os órgãos fizessem processo de compras de objetos que nós estamos licitando aqui.”

As principais consequências decorrentes da falta de planejamento dos órgãos solicitantes são compras em duplicidade, retrabalho, perda do poder de barganha – uma vez que são

realizadas compras com menores volumes e maior frequência –, desperdício dos recursos financeiros públicos e de mão-de-obra, prejuízo no relacionamento com os fornecedores, pois, a ausência de planejamento faz com que o órgão solicitante demande uma compra que não apresenta a real necessidade e depois do processo homologado, o órgão não executa a ata de registro de preços, visto que não há obrigatoriedade de execução. E a severidade das consequências decorrentes do risco de falta de planejamento dos órgãos solicitantes é muito alta.

“Retrabalho, mesmo item com preços diferentes, não ter condição de negociar um preço melhor porque você está comprando picado. O preço para eu comprar dez seria mais barato.”

“Dinheiro público jogado fora.”

A principal estratégia que começou a ser implementada para mitigar os riscos decorrentes da ausência de planejamento dos órgãos solicitantes é a retomada do planejamento de compras, através de um cronograma previamente definido pela Central de Compras da SEPLAG. Os participantes destacaram que esse planejamento de aquisição já voltou a ser utilizado desde 2015, mas, somente para os itens da área da saúde. No entanto, já existe o projeto para implantação do planejamento de compras para as demais linhas de fornecimento.

“Lá no nosso setor, no medicamento, a gente faz um planejamento anual dos itens que a gente vai comprar. A gente tem uma cartela. Por exemplo, eu estou montando um processo de medicamentos controlados, eu recebo a demanda dos órgãos, eu mando para eles o que eu estou me propondo a comprar e monto um RP que possa atender todo mundo com o preço menor.”

- Risco de insuficiência de recursos humanos

Esse risco consiste na insuficiência de recursos humanos para realizar as diversas etapas que compõem os processos de compras. Destaca-se que os participantes dos grupos focais deixaram claro que esse risco não está presente em todas as áreas e foi apontado como crítico para a área de medicamentos por apresentar alta possibilidade de ocorrência.

A principal causa da insuficiência de recursos humanos consiste na devolução de pessoas para os órgãos de origem e o corte de cargos comissionados, tendo em vista o contexto de crise financeira pelo qual o Estado de Minas Gerais tem passado. Aliado a essa situação, a área de medicamentos ainda aponta que além do *déficit* de pessoal, existe um grande volume de

compras ao longo do ano, o que não é o caso das outras áreas, tendo em vista que por se tratar de itens críticos, os medicamentos precisam ser adquiridos constantemente. As áreas que não consideraram a insuficiência de recursos humanos como um risco, destacaram que já vivenciaram essa situação de insuficiência de pessoal e excesso de demandas de trabalho, mas que com a crise financeira pela qual o Estado de Minas Gerais está passando o volume de compras diminui e está nivelado com os recursos humanos disponíveis.

“Na minha área (setor responsável pela compra de medicamentos) está faltando gente. Tinham mais pessoas, mas a gente acabou perdendo alguns cargos durante esse período, por devolução para outro órgão, por exemplo, e ficamos sem o cargo, aí ficou faltando pessoal.”

Como consequências da insuficiência de recursos humanos foram apontadas a ocorrência de erros decorrentes da sobrecarga de trabalho, processos paralisados pela ausência de pessoal e desmotivação dos funcionários. A severidade das consequências decorrentes da insuficiência de recursos humanos foi classificada pelos participantes dos grupos focais como muito alta.

#### Erros:

“Risco de erro, né?”

“É muito fácil errar. É muito fácil de errar e passar batido.”

“Quando o pregão está na fase externa, fase externa é quando há publicação no edital, aí tem aquela fase de questionamento. Durante oito dias uteis os fornecedores nos questionam. Então se você ficar com vários processos ali você vai embananar, você vai fazer coisa que não deve fazer.

#### Processos paralisados:

“Não faço isso em hipótese alguma (operar dois pregões simultaneamente).”

“Eu fiz isso (operar dois pregões simultaneamente) lá na Sede. Nunca mais na minha vida eu faço isso.”

“Suspende e espera o outro voltar.”

A principal estratégia de mitigação apontada pelos participantes dos grupos focais para minimizar os riscos decorrentes da insuficiência de recursos humanos consiste na contratação de mais pessoas para compor a equipe e distribuir as tarefas, no entanto, tendo em vista o contexto de crise econômica pelo qual o Estado de Minas Gerais está passando, essa estratégia



se torna inviável, sendo, portanto, necessário racionalizar processos de trabalho e realocar a mão de obra disponível.

- Risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários

A principal causa que origina esse risco foi apontada como a falta de gestão no que tange ao planejamento dos órgãos solicitantes que muitas vezes além de não ter o planejamento de compras não têm o planejamento financeiro e executam atas e contratos sem ter o recurso financeiro para liquidar as despesas decorrentes da contratação. O contexto de sérias restrições orçamentárias aliado à ausência de planejamento financeiro dos órgãos solicitantes são fatores que corroboram para a materialização do risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários.

Em relação à possibilidade de ocorrência de riscos decorrentes da falta de disponibilidade de recursos orçamentários, os participantes do grupo focal 1 classificaram como muito alta, sobretudo quando se trata de registro de preço, pois “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.” (BRASIL, 2013). Já o pregão convencional prevê a indicação da dotação orçamentária para pagamento das compras realizadas.

“Em pregão eletrônico, ele (órgão público) é obrigado a declarar que tem recurso, que é a dotação orçamentária. Mas no caso de RP não tem a obrigatoriedade de informar nada disso. Somente no momento da execução da ata, a ata já pronta, assinada, para os órgãos participantes executarem. E o que está acontecendo hoje em dia é que mesmo assim, o órgão emite sua declaração lá, que é o pedido assinado digitalmente, e na hora de pagar não tem recursos.”

Como consequência da falta de disponibilidade de recursos orçamentários para realizar os pagamentos dos bens e serviços adquiridos, muitos fornecedores pedem a suspensão do fornecimento alegando a falta de pagamento. Isso traz muitos impactos para pequenas e médias empresas que não têm recursos em caixa e acabam falindo. Diante do cenário de inadimplência muitas empresas perdem o interesse de vender para o Estado e as que ainda têm interesse em negociar com o Estado embutem nos preços praticados o risco de fornecer para a Administração Pública e não receber. A severidade das consequências decorrentes do risco de falta de disponibilidade de recursos orçamentários foi classificada como alta pelos participantes do grupo focal 1.

“Tem empresa aí que ligou pedindo para suspender (a ata de registro de preços), porque vários órgãos executaram...Vários órgãos pediram e não pagaram.”

“O Governo de Minas Gerais já quebrou muita empresa. Entrou um cara nu aqui, pelado, porque quebrou. Ele falou assim: O Estado me quebrou. Olha como é que eu estou. Ele entrou, foi lá no banheiro, tirou a roupa e ficou andando.”

As principais estratégias que poderiam ser adotadas para mitigar os riscos decorrentes da falta de disponibilidade de recursos orçamentários consistem em planejar conjuntamente as compras e os recursos financeiros para pagar as contratações considerando o contexto de restrições orçamentárias pelo qual o Estado de Minas Gerais está passando e também a alteração na legislação para prever a punição de gestores públicos que autorizem compras sem que existam recursos financeiros para pagar os fornecedores.

“Eu acho que mudança na legislação. Porque a legislação fala que tem que ter a dotação orçamentária com recursos já previamente disponibilizados para aquele fim. Já que isso não está acontecendo, não está sendo suficiente, que a legislação permita que aquele gestor seja punido. Tem que haver a punição. Se o fornecedor não entregar, ele não é punido? Porque que na Administração Pública não pode ser punido o seu gestor?”

- Risco de ausência e/ou falhas de comunicação

A ausência e/ou falhas de comunicação podem ser geradas a partir de duas principais causas: (1) para alguns indivíduos a retenção de informações pode ser tida como estratégica e conferir *status* e poder para aqueles que as detém e (2) alguns indivíduos recebem uma informação inerente ao processo de compras, julgam que os outros colegas de trabalho não precisam de saber porque acham que o trabalho deles não tem nada a ver com o conteúdo da informação e simplesmente retém a informação. Perguntados sobre a possibilidade de ocorrência de riscos associados à ausência e/ou falhas de comunicação, os participantes do grupo focal 1 classificaram como alta.

“Não vou passar essa informação porque é uma estratégia”, independente de que estratégia seja. Outras, porque? “Ah, não vou passar essa informação porque senão alguém vai saber o serviço mais que eu, então talvez a pessoa possa mostrar serviço.”

A principal consequência decorrente da ausência e/ou falhas na comunicação é executar uma tarefa sem a devida informação e assim cometer erros. E a severidade dessa consequência foi classificada como alta.

“ Às vezes você erra por falta de informação (...). Falam que a comunicação flui, mas não flui, não vai para todo mundo.”

“ Você pode fazer uma coisa muito errada, com consequência muito grave.”

Sobre as estratégias de mitigação adotadas, os participantes do grupo focal 1 apontaram a adoção de uma postura proativa para buscar as informações necessárias para o bom desempenho das suas atividades em diversas fontes, como os colegas de trabalho e o jurídico. Como estratégias de mitigação que poderiam ser utilizadas, os participantes do grupo focal 1 apontaram a adoção de estudos de caso para informar e conscientizar os servidores a respeito de várias situações inerentes às compras públicas, divulgação de boletins informativos, encontros e reuniões informativas e de *feedback*. Os participantes destacaram que seria importante que essas ferramentas fossem desenvolvidas com um caráter mais prático, objetivo e voltadas para o desempenho das funções.

#### **4.4.1.2 Risco governamental decorrente de falhas de origem humana e da ausência de processos organizacionais**

Foi identificado um risco governamental cujas origens decorrem da combinação de falhas humanas e da ausência de processos organizacionais claros e definidos, que é o risco de falhas no termo de referência.

- Risco de falhas nos termos de referência

O termo de referência é um documento no qual os órgãos e entidades públicas contratantes estabelecem as especificações e as condições pelas quais um produto deve ser entregue ou um serviço deve ser prestado por potenciais contratados. O risco de falhas no termo de referência pode ser originado por falhas humanas cometidas na elaboração da especificação técnica do objeto e nas condições de aquisição e pela rotatividade de pessoal combinada com a ausência de processos definidos para a padronização dos registros, conforme trechos a seguir:

“Você começa a tratar com uma pessoa, a hora que ela aprende tudo, ela sai dali. É muito difícil você ter a continuidade de quem vai fazer, ou fazer padrão, ir seguindo e atualizando. Faz padronização e não segue aquilo ali, os documentos se perdem.

“A base de documentos e conhecimento se perde com a rotatividade de pessoas, com as mudanças. Não tem aquela base dentro de um sistema (...) um POP para isso, um modelo. Isso impacta na hora da elaboração do termo de referência.”

Em relação à possibilidade de ocorrência de falhas no termo de referência, os participantes da pesquisa relataram que é muito alta e que é algo frequente, pois, de acordo com os participantes dos grupos focais todos os termos de referência contêm erros com maiores ou menores graus de impacto.

“Eu acredito que tanto eu quanto os outros colegas, a gente vê que todos os termos de referências que chegam para a gente necessitam de alguma adequação.”

Falhas no termo de referência podem gerar como consequências aquisições erradas, direcionamento de marcas e de fornecedores, erros na pesquisa de mercado, processos de compras fracassados, retrabalho e desperdício dos recursos públicos, conforme apontado pelos participantes da pesquisa:

“Aquisição indevida, às vezes a gente adquire uma coisa que não é aquilo.”

“Direcionamento. Erro na proposta.”

“Fracasso do processo.”

“Gasto de dinheiro para fazer um procedimento e ter que refazer que por causa de uma falha que não foi observada antes.”

A severidade das consequências associadas às falhas no termo de referência está relacionada ao tipo de consequência. Nesse sentido, os participantes da pesquisa classificaram como muito alta a severidade das consequências decorrentes de aquisições erradas, de direcionamentos de marcas e fornecedores e do desperdício dos recursos públicos. As consequências associadas ao retrabalho e às aquisições erradas foram classificadas como altas. Por fim, a severidade das consequências decorrentes do fracasso dos processos depende do objeto cuja compra fracassou, por exemplo, fracassar a compra de uma caneta apresenta menor severidade do que fracassar a compra de um medicamento.

A principal estratégia para mitigar as falhas nos termos de referência consiste em orientar os solicitantes sobre a melhor forma de elaboração do documento e indicar erros para que sejam sanados no início do processo.

“A gente orienta quando detecta alguma falha, e quase sempre, vou dizer até sempre, todos os termos de referências necessitam de adequação.”

“Então dá para você ligar, a coordenadora ligar e pedir para refazer o termo de referência, e dar dicas: esse termo de referência tem uma cláusula que pode dar

problema por causa disso e disso. Então você pode ligar para o pessoal e perguntar: Dá para consertar isso e isso?”

Os participantes da pesquisa também apontaram duas estratégias de mitigação que poderiam ser utilizadas para minimizar as consequências associadas às falhas no termo de referência, sendo: (1) treinamento dos responsáveis pela elaboração do termo de referência e (2) a adoção de um banco de dados, a fim de manter uma base comum e padronizada dos registros e tornar o conhecimento explícito e menos centralizado nas pessoas.

#### **4.4.1.3 Riscos governamentais decorrentes de inconsistências nas ferramentas de tecnologia**

Foram identificados dois riscos governamentais cujas origens decorrem de inconsistências nas ferramentas de tecnologia. Por ordem decrescente da severidade das consequências e da possibilidade de ocorrência dos eventos de riscos, têm-se o risco de inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras e o risco de baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro.

- Risco de inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras

O Portal de Compras é o sistema eletrônico utilizado para registrar as compras realizadas pelos órgãos e entidades pertencentes à administração pública do Estado de Minas Gerais. Convém destacar que os participantes do grupo focal 2 não consideraram as inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras como um risco, mas, reconheceram que o sistema eletrônico precisa de melhorias e pontuaram que já foi iniciado um processo para realização de mudanças.

“O Portal de Compras está passando por uma mudança agora. Já está começando a desenhar um novo modelo exatamente para tirar algumas coisas que precisavam de melhoria. O atual que a gente usa precisa de melhoria? Precisa. Tanto precisa que está sendo revisto. Você vai pontuando para a TI, vai juntando aqui, vai juntando aquelas coisas, na próxima contratação a equipe de tecnologia pede essas melhorias. E aí vai melhorando o layout, melhorando a facilidade...”

De acordo com os participantes do grupo focal 1 a principal causa que origina esse risco é a desatualização do sistema que não reflete a realidade da legislação vigente. Perguntados sobre

a possibilidade de ocorrência de riscos associados às inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras, os participantes classificaram como alto.

“O nosso Portal de Compras é bom, na minha opinião, é um dos melhores do Brasil, mas completamente arcaico, fora da realidade. Acho que ele literalmente afronta a legislação. Até hoje o nosso Portal faz alusão a decretos que foram revogados em 2013.”

As principais consequências decorrentes do risco de inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras consistem na realização de controles paralelos ao sistema eletrônico, ocorrência de erros, possíveis fraudes e insegurança de quem opera o sistema. E a severidade dessas consequências foi classificada como muito alta.

“O Portal, ele permite... Um contrato, ele está rescindido, ele está morto, você pode por um termo aditivo. O Portal daqui permite isso. Você pega um contrato de três anos atrás, você vai lá que consegue colocar um aditivo nele, no sistema. E isso aí, muita gente aproveitou dessa situação, sabe.”

As principais estratégias adotadas para mitigar os riscos decorrentes de inconsistência no sistema eletrônico – Portal de Compras consistem na elaboração de controles externos ao sistema eletrônico, como planilhas em Excel e na constante atualização da legislação que rege as compras públicas, a fim de identificar possíveis lacunas no sistema eletrônico e evitar erros. Como estratégias de mitigação que poderiam ser adotadas, os participantes apontaram a realização de melhorias e atualização constante do sistema eletrônico para refletir a legislação vigente.

“Atualização é fundamental. Se o Portal de Compras pudesse peneirar um pouquinho certas situações, já evitava dos riscos de muita coisa por aí. O Portal de Compras tinha que simplesmente refletir o que é a legislação.

- Risco de baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro

O risco ocasionado pela baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro decorre do fato de que a capacidade de armazenamento do *e-mail* é padrão para todos os servidores, independente das funções que executam. Ademais, os pregoeiros recebem muitos *e-mails* cujos conteúdos são documentos digitalizados que demandam maior capacidade de armazenamento e precisam ser arquivados por determinado período de tempo porque podem ser utilizados como prova caso algum

fornecedor apresente recurso ou abra um processo para apurar determinada situação em um processo de compra.

“O meu *e-mail*, por exemplo, eu acho que de todos, tem uma capacidade de recebimento. Então às vezes você não tem aquele tempo para você estar tirando, limpando e organizando porque às vezes a demanda é muito grande, e aí eu deixo de receber alguma coisa. O pessoal diz: “estou mandando aí e não está indo não”. Eu já tive esse tipo de problema.”

“A gente recebe muito arquivo pesado, então enche a caixa muito rápido. Ainda mais quem mexe com RP, a caixa deve encher rapidinho. Você deve receber muito arquivo pesado. A gente guarda, mas é igual eu falei, às vezes não dá tempo de você ficar limpando (a caixa de entrada).”

Perguntados sobre a possibilidade de ocorrência de riscos decorrentes da baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro, os participantes classificaram como baixa.

“(…) foram poucas vezes que isso aconteceu.”

“Foram poucas vezes que impactou negativamente.”

A principal consequência da baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro decorre do fato de que devido ao baixo limite disponível para armazenamento dos *e-mails* a caixa fica “cheia” e para de receber novos *e-mails*. Na função de pregoeiro, isso pode resultar em desclassificação de um fornecedor que durante um certame enviou um *e-mail* contendo a documentação necessária, mas que o pregoeiro não recebeu em virtude de ter atingido a capacidade máxima de armazenamento do *e-mail*. Pode resultar em recursos por parte do fornecedor desclassificado para averiguar o não recebimento da documentação enviada. E a severidade dessas consequências foi classificada como alta.

“No meu caso, por exemplo, estou no meio do pregão, estou recebendo documentos pesados lá, ou qualquer outro pregoeiro, e aí não chega, a gente tem horários e prazos estipulados no edital para estar recebendo isso. Já aconteceu do pessoal ter recurso por causa justamente de documentação que não chegou no tempo real. O cara (fornecedor) tinha mandado, até que comprovasse. No nosso *e-mail* não apareceu nada, mas o cara (fornecedor) comprovou que saiu da caixa dele. Mas não chegou para nós.”

“Eu já desclassifiquei fornecedor por causa disso (não receber *e-mail* com a documentação do fornecedor), mas foi uma única vez em sete anos que eu estou trabalhando.”

Como estratégia adotada para mitigar os riscos decorrentes da baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro foi criado um *e-mail* central que irá receber e encaminhar a documentação dos fornecedores, a fim de evitar que os documentos não sejam recebidos e fornecedores sejam indevidamente desclassificados e entrem com recurso. No entanto, essa estratégia ainda gera receio em alguns servidores que temem não receber os *e-mails* e ainda não foi disseminada para todos os membros da equipe de compras.

“A partir de agora nós vamos receber no outro *e-mail*, né? Eu não sei qual é a capacidade dele.”

“É outra informação também que a gente não tem. Eu não tenho essa informação. Não passaram nada para nós.”

“Eu não estou gostando dessa situação não. Porque eu acho que pode ir alguém e apagar a informação ali e você não vai saber. Alguém apagar o *e-mail*, por exemplo, ou alguém direcionar para outra pessoa.”

“O Pedro<sup>4</sup> irá direcionar esses *e-mails* para o *e-mail* pessoal.”

Uma estratégia que poderia ser adotada para mitigar os riscos decorrentes da baixa capacidade de armazenamento do serviço de *e-mail* dos servidores que exercem a função de pregoeiro consiste em ampliar a capacidade de armazenamento dos *e-mails* dos servidores que são pregoeiros.

“Eu acho que para a gente que lida com recebimento de muitos documentos, nós teríamos que ter uma diferença aí...”

“Um correio especial, uma capacidade maior, pelo menos.”

#### **4.4.2 Riscos de mercado**

Em relação aos riscos de mercado, verifica-se que são originados dos fornecedores de bens e serviços para os órgãos e entidades públicas. Esses riscos decorrem da falta de disposição dos fornecedores em oferecer orçamentos para compor o preço de referência, da ausência de interesse em vender para a Administração Pública, da falta de documentos necessários para participar dos processos licitatórios e de ações fraudulentas como falsificação de documentos e combinação entre fornecedores para definir a participação nas licitações.

---

<sup>4</sup> Pedro é um nome fictício utilizado para preservar a real identidade do funcionário citado pelos participantes dos grupos focais.



Os participantes da pesquisa apontaram dois riscos de mercado: fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame e fraudes em licitações por parte dos fornecedores. Como ambos os riscos apresentam consequências com alta severidade, os riscos pertencentes a essa categoria serão apresentados por ordem decrescente da possibilidade de ocorrência.

- Risco de fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame

De acordo com a legislação que rege as compras governamentais existem documentos cuja apresentação é obrigatória para habilitar os fornecedores nos certames. No entanto, essa legislação não impede a participação de fornecedores que não estejam com a documentação completa e atualizada no momento da licitação. Inclusive a lei prevê prazos para que o fornecedor possa regularizar sua situação e ter o objeto licitado adjudicado para sua empresa. Tendo em vista que não há impedimento legal para participar dos certames sem a documentação requerida, muitos fornecedores participam da licitação e usam o prazo estipulado em lei para regularizar os documentos requeridos, mas nem sempre conseguem realizar essa operação em tempo hábil.

“Na verdade a lei não impede que o licitante que esteja inabilitado, ele não possa participar. Então a lei prevê para a microempresa, por exemplo, que ela tem cinco dias para entregar a documentação, prorrogado por mais cinco, a documentação fiscal e trabalhista. Então por esse motivo o Portal (de Compras) não barra dele participar.”

Esse risco também pode ser ocasionado pela falta de integração entre os diversos órgãos e sistemas que são responsáveis pela fiscalização e emissão de certidões de regularidade dos fornecedores, como a Secretaria da Fazenda. Como apontado pelos participantes da pesquisa, ocorrem muitos casos em que o fornecedor está, por exemplo, com a certidão de ausência de débitos trabalhistas regularizada junto ao Tribunal Superior de Trabalho, no entanto, o fornecedor não atualizou essa documentação no seu cadastro no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais, processo esse que poderia ser automático.

“Infelizmente, o nosso Governo de Minas não trabalha de mãos dadas com os Governos Municipais, não trabalha de mãos dadas com o Governo Federal. A própria SEPLAG não trabalha de mãos dadas com a Secretaria da Fazenda. Documentos que vêm da Secretaria da Fazenda, que estão atualizados já, não são atualizados automaticamente.”

Outra causa apontada para o risco de ocorrência de fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame reside no fato de que muitos fornecedores, principalmente micro e pequenas empresas, não possuem em sua estrutura um departamento responsável por cuidar de assuntos e procedimentos inerentes ao processo de licitação, por exemplo, a documentação.

“Porque às vezes uma microempresa não tem um setor de jurídico. Ele está começando e é ele que resolve tudo na empresa dele lá. Aí a gente vira consultor do cara. Aí: “Fulano, faz isso, entra no 105, liga para isso, faz isso para você adiantar o seu negócio e tal”. Você está vendo que a pessoa não está fazendo de má-fé, ela está com desconhecimento. Agora, quando é uma grande empresa e tal, já tem uma junta para resolver isso, para resolver aquilo. Os caras sabem como entrar com essa parte da licitação, sabem os documentos que tem que ser, que tem que entregar. ”

Em relação à possibilidade de ocorrência de fornecedores sem a documentação necessária para habilitação, os participantes classificaram muito alta.

“Basta a gente pegar o CRC (cadastro do fornecedor) que você vai ver lá. Até fornecedor que tem ata registrada em nome dele, que não poderia manter o seu CRC com documentos vencidos, ele tem documentos vencidos lá.”

As principais consequências decorrentes de fornecedores sem a documentação necessária para habilitação consistem em desperdício de tempo, morosidade do processo de compras, fracasso de um ou mais itens e desperdício de recursos públicos utilizados para dar publicidade ao processo. A severidade dessas consequências foi classificada pelos participantes como alta.

“A gente faz todo o procedimento, já negociou com o fornecedor valores (...). Feito isso, a gente pede a documentação. Aí quando você vai ver no CRC, vários documentos vencidos. Você dá cinco dias para regularizar... Ela não regularizou, pede mais cinco. Ou seja, já vão dez dias. No final: “Ah, não tem condições não”. Atrasa a licitação.

“Morosidade, porque você vai ter que dar um prazo, aí depois que passar o prazo, ele falar que não ou ele falar que sim, mas cumpriu o prazo, aí começa de novo. Se ele falar que não, aí você começa de novo com o próximo classificado. Pede de novo, aí o outro não tem, mas ele tem o prazo. Aí chega no último dia ele não tem, aí você passa para o terceiro. ”

“ E pode até acontecer o fracasso.”

“Depois o fracasso. Quer dizer, perdeu a mão de obra da pessoa, tempo, dinheiro, publicação.”

Uma estratégia de mitigação utilizada para minimizar o risco de fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame, ocasionado pela falta de integração

entre os diversos órgãos e sistemas que são responsáveis pela fiscalização e emissão de certidões de regularidade dos fornecedores, consiste em solicitar durante o certame que o fornecedor envie os documentos atualizados para atualizar o seu cadastro.

Outra estratégia de mitigação adotada para mitigar o risco de ocorrência de fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame, ocasionado pela falta de conhecimentos dos fornecedores a respeito dos documentos necessários, consiste em orientar as empresas a como procederem para regularizar sua situação. Esse trabalho é feito pelos pregoeiros da Central de Compras da SEPLAG, pelo SEBRAE e através de cartilhas disponíveis no Portal de Compras do Governo de Minas Gerais.

“O SEBRAE está fazendo um serviço maravilhoso. Está chegando junto nos caras (fornecedores), estão ensinando. Eu senti isso na melhora, na busca de direitos dos fornecedores durante a sessão (...). A gente percebe que houve uma capacitação dos fornecedores, eles estão sabendo, eles estão reivindicando os direitos e tal, e isso é bom dos dois lados. Agora, torna o nosso serviço mais responsável ainda, porque quanto mais o pessoal se qualifica lá, mais a gente tem que ter uma resposta de qualidade para tratar na licitação.”

Como estratégias de mitigação que poderiam ser utilizadas, os participantes da pesquisa apontaram a integração entre os sistemas eletrônicos dos diversos órgãos que emitem as certidões de regularidade dos fornecedores, a atualização automática da documentação renovada no CRC e uma alteração na legislação a fim de não permitir a participação nos certames de empresas que não estejam com a documentação atualizada no CRC, com intuito de gerar menos morosidade e mais eficiência nos processos de compras. Cabe destacar que a alteração na legislação seria uma estratégia de mitigação polêmica que precisaria ser estudada e avaliada, pois, um dos princípios que regem a administração pública é a isonomia segundo o qual não pode haver distinção de qualquer natureza.

- Risco de fraudes em licitações por parte dos fornecedores

Existem várias causas para a ocorrência de fraudes em licitações por parte dos fornecedores como, adulteração de documentos, certidões e atestados de capacidade técnica, combinação entre fornecedores para definir quem irá participar e vencer as licitações e empresas com CNPJ's diferentes, mas, pertencentes ao mesmo sócio participando das licitações para simular uma concorrência.

“Já me falaram quando eu fui pegar o orçamento para seguro de vida, que era para brigadista: Quando disponibilizar o edital você me avisa? Assim que disponibilizar, porque senão eles não me deixam participar. Porque a própria concessionária define quem vão ser as pessoas que vão poder participar. Então faz um revezamento. Fulano, tal empresa vai poder participar agora. Depois é tal outra empresa que vai poder participar.”

Perguntados sobre a possibilidade de ocorrência de riscos decorrentes de fraudes em licitações por parte dos fornecedores, os participantes do grupo focal 1 destacaram que é algo difícil de mensurar, mas, de acordo com a experiência na área de compras, classificaram essa possibilidade como alta.

“Eu acho que assim, por parte do fornecedor isso é frequente, do fornecedor pedir uma pessoa lá para poder participar só para poder falar que tem mais concorrentes. Até mesmo por causa da diferença de preços. Porque você vê, um deu o preço altão e o outro baixinho. Como assim? Aquele preço ali foi justamente para poder não precisar nem de ficar lá concorrendo, ficar dando lance. Então eu acho assim, por parte do fornecedor talvez seja constante.”

Como consequências das fraudes em licitações por parte dos fornecedores, os participantes do grupo focal 1 apontaram a realização de negociações em um contexto que não reflete uma concorrência real, pois, os fornecedores combinam a participação entre si ou simulam os lances do pregão com CNPJ's distintos, mas, que na realidade pertencem a um mesmo sócio, o que resulta em perdas de dinheiro público. Há também consequências para o pregoeiro que pode ser chamado para prestar esclarecimentos aos órgãos competentes pela fiscalização e até mesmo responder a um processo sem ter conhecimento dos trâmites entre fornecedores que praticam atos fraudulentos. E a severidade dessas consequências foi classificado pelos participantes do grupo focal 1 como alta.

“O próprio fornecedor às vezes fala: Você está precisando de novos orçamentos? Eu arrumo para você. Então, assim, nesse caso ele mesmo já está mostrando, se ele está conseguindo outros orçamentos ali para mim, na hora da licitação ele também vai arrumar outros para participar.”

“Já vi fornecedor, o mesmo cara com quatro, cinco orçamentos diferentes. Na hora da licitação só dá ele.”

“Então nós vamos negociar os valores ali. A licitação vai correr de acordo com o que fornecedor, quiser. Isso acontece mesmo.”

Tendo em vista as estratégias adotadas para mitigar os riscos decorrentes de fraudes em licitações por parte dos fornecedores, os participantes do grupo focal 1 relataram não ter governabilidade sobre essa questão e o que podem fazer é ter conhecimento jurídico da

legislação que rege as compras públicas para identificar situações de fraudes explícitas e se resguardar.

“Porque a gente não tem poder. Você vai fazer uma licitação, você percebe que o negócio está meio estranho, o que você vai fazer? O máximo que você pode fazer é uma denúncia (...). Quando você tem um conhecimento de que ali há fumaça, há fogo, talvez você pode tentar dificultar.”

Como estratégias que poderiam ser utilizadas para mitigar os riscos decorrentes de fraudes em licitações por parte dos fornecedores, os participantes do grupo focal 1 apontaram a atuação mais ativa dos fiscais de contratos, a limitação da celebração de termos aditivos em contratos e a exigência de garantias contratuais, a fim de resguardar a Administração Pública de empresas fraudulentas.

“Os órgãos dificultam a participação do fiscal de contrato. Não permite ele ter um carro para ir lá, não tem um telefone para ele poder fazer as ligações, não dá condições para que ele possa realmente fazer a fiscalização dos contratos.”

“Eu acho que deveria limitar o termo aditivo. O termo aditivo também é margem para fazer muita picaretagem. Limitar termos aditivos em contratos. E outra coisa também, para a gente ter compras melhores é garantia contratual. Essa é uma forma de eliminar empresas picaretas também, garantia contratual.”

#### ***4.4.3 Riscos governamentais e de mercado***

Os riscos governamentais e de mercado apresentados nessa seção apresentam causas mistas, ou seja, causas que se originam internamente aos órgãos e entidades públicas e causas que são originadas nos fornecedores de bens e serviços para os órgãos e entidades públicas. Primeiramente será apresentado o risco de falhas na pesquisa de mercado pela centralidade em termos de severidade de suas consequências e posteriormente o risco de certames com itens desertos e/ou fracassados.

- Risco de falhas na pesquisa de mercado

A pesquisa de mercado é uma das fases mais importantes nas compras públicas, pois, a partir dela são gerados os preços de referência que serão utilizados na licitação. Uma pesquisa de mercado com valores subestimados pode culminar em certames fracassados ao passo que uma

pesquisa de mercado com valores superestimados pode não garantir que a administração pública esteja realizando uma negociação nas condições mais vantajosas.

O risco de falhas na pesquisa de mercado pode ser originado no âmbito interno da administração pública ou no âmbito externo (mercado). A principal causa de origem interna é falta de conhecimento técnico do solicitante em relação às especificações do objeto ou serviço a ser adquirido ou das condições do mercado para fornecer o item solicitado aliado à falta de conhecimento especializado do comprador responsável pela pesquisa de mercado, como destacado nos trechos a seguir:

“ Na realidade a gente percebe uma pessoa que quer comprar. Tem uma área lá, eu preciso de uma demanda aqui para comprar uma televisão, então aquela pessoa para especificar aquela televisão a gente vê que não tem tanto conhecimento.”

“ Eu comentei porque eu, por exemplo, vou pesquisar um medicamento que eu não tenho conhecimento.... a gente não tem essa qualificação para pesquisar.”

As falhas na pesquisa de mercado por motivos externos podem ser causadas pela falta de interesse ou disposição dos fornecedores em oferecer orçamentos para compor a pesquisa de preço, pois, o fornecedor pode despender tempo, mão de obra e outros recursos e não vencer uma concorrência ou outra modalidade de licitação ou dispensa. Muitas vezes ocorrem situações nas quais os fornecedores enviam orçamentos que não correspondem exatamente ao objeto a ser adquirido e até mesmo fornecem cotações de itens que já não são comercializados, fazendo com que a pesquisa de mercado não reflita a real situação.

“Pesquisa de mercado depende mais do mercado do que da gente. Por mais que você esteja argumentando, que você fale que há necessidade, o fornecedor só manda o orçamento se ele quiser. A não ser que você vai *in loco*, que é coisa que não acontece aqui (...).”

“Já aconteceu com a gente aqui fazendo orçamento, era até de computador, impressora, a gente mandou para o fornecedor, o fornecedor deu o orçamento. Na hora da licitação, o bonito, porque depois a gente conseguiu saber que era ele que tinha fornecido o orçamento, ele deu um valor totalmente diferente lá e falou assim: “Mas como assim? A gente está vendo que o preço está muito diferente”. Aí ele falou assim: “Não, porque esse produto não está no mercado”. “Mas como você deu o orçamento?” Ele falou assim: “Na hora eu não vi.”. Então ele só deu o orçamento para poder, tipo, estou cumprindo aqui minha obrigação de fornecer orçamento para eles (...).”

Quando indagados sobre a possibilidade de ocorrência do risco associado às falhas na pesquisa de mercado os participantes em geral classificaram essa possibilidade como média, tendo em vista que é algo que ocorre com frequência.

Falhas na pesquisa de mercado podem gerar como consequências erros na aquisição de produtos e serviços, licitações fracassadas, ausência do número mínimo (3) de orçamentos que a legislação preconiza para compor o preço de referência, preços de referências sub ou superestimados, mau uso do dinheiro público, retrabalho e desperdício de tempo e de mão de obra, ferindo um dos princípios da licitação, que é o princípio da eficiência. E como apontado pelos participantes dos grupos focais, essas consequências possuem alta severidade.

Para mitigar os riscos associados às falhas de pesquisa de mercado, os participantes da pesquisa relataram que contam com o auxílio dos fornecedores para os ajudarem a conhecer melhor as características do objeto a ser adquirido e assim evitar possíveis erros.

“ A gente não tem um treinamento, um apoio. Tem que buscar com o fornecedor. O fornecedor que nos dá uma aula.”

Uma estratégia adotada para mitigar as consequências associadas à ausência de três orçamentos válidos para compor o preço de referência é a utilização de preços constantes em atas ou contratos vigentes, no entanto, essa estratégia apesar de ser permitida pela legislação pode gerar outro risco, pois, os preços das atas ou contratos podem estar defasados e não refletir a realidade atual do mercado, uma vez que são preços firmados no momento da licitação que originou a ata ou contrato.

“Já tem essa informação. SN é do TCU, acho que é 01/02 do TCU, que fala que para você compor preço, se você só tem um orçamento você pode justificar desde que você apresente um ou dois contratos que tenha referência desses preços desses objetos.”

“Mas se tem um ano já, aquele negócio ali já defasou e foi um preço negociado (...). Eu acho que tinha que ser os preços atualizados naquele momento que você está fazendo a compra.”

“A gente prefere pegar esse risco, que é o que? Eu vou pegar só esses preços só de atas ou contratos, preços que já estão baixos, mas para conseguir... Como eu não consegui com fornecedor nenhum, então eu prefiro correr o risco de pegar o preço que eu sei que está muito baixo, que talvez não vai ter fornecedor nenhum que vai fornecer, mas pelo menos eu estou tentando executar uma licitação. Então, assim, você corre esse risco. É um risco alto. Às vezes dá certo.”

Como estratégias de mitigação que poderiam ser adotadas, os participantes da pesquisa sugeriram que a pesquisa de mercado fosse realizada pela parte técnica dos órgãos solicitantes e posteriormente enviada para a Central de Compras da SEPLAG, uma vez que os órgãos solicitantes detêm o conhecimento dos itens a serem adquiridos.

“Eu acho que a pesquisa tinha que partir do órgão. Eu acho. Da área técnica de lá. Por exemplo, a farmácia de lá tinha que fazer a pesquisa e mandar a pesquisa para a SEPLAG.”

“ Eu acho que nós somos compradores, tem que chegar pronto para a gente. A gente está pegando responsabilidade dos órgãos. Nós vamos fazer a compra.”

- Risco de certames com itens desertos e/ou fracassados

A licitação deserta é aquela na qual não aparece nenhum fornecedor interessado em um ou mais itens. Já a licitação fracassada ocorre quando nenhum proponente é selecionado para o fornecimento de um ou mais itens em decorrência de inabilitação ou da desclassificação das propostas.

Em relação às causas de certames com itens desertos e/ ou fracassados, os participantes apontaram causas de origem interna e de origem externa. Como causas internas foram citadas erros de especificação técnica do objeto, falhas na pesquisa de mercado (risco de falhas na pesquisa de mercado), falhas no termo de referência (risco de falhas no termo de referência). A principal causa externa que origina itens fracassados ou desertos é o desinteresse das empresas em participar e fornecer para o Governo de Minas Gerais, sobretudo nesse período em que o Estado enfrenta sérios problemas de restrição orçamentária.

“ É tudo encadeado. A gente já está percebendo que a pesquisa de mercado está muito centralizada aí.”

“ É o alicerce de todo o processo. Uma pesquisa mal feita derruba.”

“ Aí pode acarretar o item deserto, pode acarretar o item fracassado. Então a gente considera como um risco.”

“ Mas eu acho que não é só a pesquisa não. Acho que tem a ver com o fornecedor também.”

“ Principalmente nos dias de hoje, o fornecedor, ele não tem interesse em participar dos nossos processos.”

“ (...) agora (o Estado) não está pagando, então o fornecedor, ele pensa: não vou receber.”



Um dos participantes da pesquisa forneceu um exemplo bem elucidativo a respeito da baixa execução das atas de registro de preços que levam ao desinteresse dos fornecedores em participar das licitações do Estado e podem culminar em itens desertos.

“Alguns objetos obrigam o fornecedor a gastar. A gente fez um processo dois anos atrás, que a previsão dos três lotes que a empresa ganhou era na faixa de cem milhões. Aí a ata foi assinada, só que no momento em que os contratos começaram a surgir, aliás, que deveriam começar a surgir, a empresa tinha que ter lá um profissional disso, um profissional daquilo. Ou seja, ela teve que contratar, ela teve que gastar dinheiro com aquilo. Ao longo da ata não houve nenhuma contratação. Além dela não ganhar dinheiro, ela gastou dinheiro que não tinha. Ela se preparou e não houve um contrato sequer.”

De acordo com os participantes da pesquisa, a possibilidade de ocorrência de licitações com itens desertos e/ou fracassadas depende da linha de fornecimento. No caso de itens de tecnologia da informação, material permanente e material de consumo, a possibilidade de ocorrência foi classificada como alta. Outras linhas de fornecimento, como medicamentos, classificaram a possibilidade de ocorrência como baixa.

As principais consequências apontadas como decorrentes de certames com itens desertos e/ou fracassados são o retrabalho (que impacta no planejamento de trabalho), o desperdício de mão-de-obra e de tempo e o não atendimento de uma demanda que pode ser estratégica e até mesmo comprometer vidas, como no caso de medicamentos e outros insumos para a saúde.

No que tange à severidade das consequências associadas ao risco de certames com itens desertos e/ou fracassados, os participantes da pesquisa destacaram que a severidade depende do item fracassado ou deserto, por exemplo, a severidade de ter um ou mais itens fracassados ou desertos em um certame de medicamentos é mais alta do que um ou mais itens fracassados em um certame de material de expediente. Sendo assim, os participantes classificaram a severidade das consequências como muito alta para os medicamentos e alta para os demais itens.

Uma estratégia de mitigação adotada para minimizar a ocorrência de certames com itens desertos e/ou fracassados é estar atento aos motivos que ocasionaram essa situação, antes de realizar um novo processo de compras.

“Primeira coisa, fracassou, ficou deserto. Por quê? Se fizer a pergunta do por que do fracasso, às vezes você vai conseguir resolver, às vezes não. “Ah, não dá porque

ninguém está interessando nesse item fracassado. Porque eu não vou vender para o Estado porque não está pagando. Está fracassado porque esse item aí está obsoleto e eu não estou vendendo”. Tem que saber os motivos do fracasso ou do deserto para você tentar corrigir na próxima. Se você estiver fazendo isso aí você vai melhorando e vai diminuindo os fracassos.”

Outra estratégia para mitigar os itens desertos e/ou fracassados consiste em melhorar os processos internos relacionados à especificação técnica do item a ser adquirido e à pesquisa de mercado.

“O pessoal está trabalhando mais efetivamente em fornecer, de cobrar da área, por exemplo, se for fazer para a área uma especificação técnica mais especializada, com menos furo, mais coisa. Então o pessoal tem feito esse trabalho. Por exemplo, eu vejo a turma aí fazendo.”

Os participantes da pesquisa apontaram que para a causa de origem externa de itens desertos e/ou fracassados, que reside na falta de interesse das empresas em fornecedor para o Governo de Minas em decorrência de atrasos ou não pagamento e da baixa execução das atas de registro de preços, a Central de Compras da SEPLAG como órgão gestor não possui estratégias de mitigação, pois, é um fator que extrapola de sua governabilidade, conforme apontado no trecho a seguir:

“No caso de RP (registro de preço) a gente faz o processo, é o órgão lá na ponta que vai executar ou não, vai pagar ou não.”

#### ***4.4.4 Riscos do ambiente institucional***

Os riscos pertencentes a essa categoria são riscos cujas origens não estão localizadas no interior dos órgãos e entidades públicas e nem no mercado fornecedor, como o próprio nome indica são riscos que estão no ambiente no qual a administração pública e seus fornecedores estão inseridos. Os participantes do grupo focal 1 identificaram dois riscos pertencentes a essa categoria: risco de mudanças políticas e risco de mudanças na legislação que rege as compras públicas. Como ambos os riscos apresentam consequências com alta severidade, os riscos pertencentes a essa categoria serão apresentados por ordem decrescente da possibilidade de ocorrência.

- Risco de mudanças na legislação que rege as compras públicas

A legislação que rege as compras públicas está sujeita a mudanças ocasionadas pela criação, alteração ou exclusão de leis, normas e decretos que pautam as compras governamentais. Conforme apontado pelos participantes do grupo focal1 esse é um risco que apresenta alta possibilidade de ocorrência, tendo em vista que a legislação sofre alterações constantemente.

“Eu falei que muda a legislação constantemente.”

“Muda muito, né?”

“E não chega informação para a gente.”

A principal consequência das mudanças na legislação não é a mudança em si, mas o desconhecimento, a ausência ou falha de comunicação (risco de ausência ou falha de comunicação) e informação a respeito das alterações, o que faz com que os processos de compras sejam instruídos com erros e vícios que ferem a legalidade, o que pode resultar em retrabalho para adequar o processo de acordo com a nova legislação, e questionamentos, recursos e mandados de segurança provenientes de fornecedores que perceberam erros e vícios no processo que a Administração Pública não percebeu. E os participantes do grupo focal 1 classificaram a severidade dessas consequências como alta.

“Até porque essas empresas que participam de licitações, elas têm o jurídico lá, assessoria jurídica lá que é gigante. Elas entram com questionamentos, impugnações, mandado de segurança.”

“O problema de compras é que quando tem essas coisas assim, essas falhas, sempre é um risco alto, principalmente para o pregoeiro.”

Como principal estratégia para mitigar os riscos decorrentes das mudanças na legislação que rege as compras públicas, os participantes do grupo focal 1 apontaram a atuação do setor jurídico para captar e disseminar as informações relacionadas às mudanças nas normas, leis e decretos que regulam os processos de compras na esfera pública.

“Até que nosso jurídico aqui, ele nos informa muito com relação a essas mudanças que acontecem na legislação aí. Eles mandam bastante coisa.”

“Ele (o setor jurídico) é muito bom. Ajuda demais. Ele está sempre mandando.”

- Risco de mudanças políticas

A Central de Compras do Governo do Estado de Minas Gerais pertence à SEPLAG que é um órgão da Administração Pública Estadual e sofre diretamente os impactos decorrentes de mudanças de natureza política. Como principais causas dos riscos relacionados às mudanças políticas, os participantes do grupo focal 1 apontaram o despreparo de muitos indivíduos, que por indicação política, assumem cargos na área de compras públicas e mudanças nas estratégias de compras e no modo de gerenciar. Perguntados sobre a possibilidade de ocorrência de riscos decorrentes de mudanças políticas, os participantes do grupo focal 1 classificaram como muito alta na troca de mandato e média ao longo do mandato.

“ Na troca de governo é quase que unânime. Mas depois ainda tem um ou outro, vira e mexe um está sendo convidado a passar uns tempos na (palavra incompreensível), algumas coisa assim. Aí troca. Mas é o pessoal que eles colocam. Porque cada partido tem uma porcentagem de pessoas, então é nessa leva que vem pessoas que não têm qualificação. Porque o Estado, ele é muito específico, não é igual lá fora. Aqui você faz o que a lei determina, só. Você não inventa nada. E aí às vezes a pessoa chega meio assim, não entende, não sabe como que funciona.”

“ É questão política mesmo. Esse entendimento aí de coordenação, vou pegar o Estado inteiro, ninguém sabe nem como é que funciona cada órgão, como é que funciona o CSC, como é que funciona a Saúde, como que os projetos sociais são feitos. É complicado.”

As principais consequências decorrentes das mudanças políticas são a alteração das pessoas que exercem cargos estratégicos, o que pode influenciar o planejamento e a dinâmica das compras, das rotinas de trabalho e dos projetos que estavam em andamento no governo anterior. Tendo em vista que 2018 é ano eleitoral, os participantes destacaram que as compras para esse exercício estão paradas e apenas são realizadas compras essenciais, uma consequência típica das mudanças políticas. Perguntados sobre a severidade das consequências dos riscos decorrentes de mudanças políticas, os participantes do grupo focal 1 classificaram como alta.

“Às vezes não segue o mesmo planejamento que tem naquele governo, ou não querem executar uma coisa que aquele governo está fazendo, não quer fazer um projeto que o governo anterior está fazendo.”

“ Substitui o coordenador. Coloca uma pessoa que não tem qualificação técnica para trabalhar naquele setor.”

“Até que eles chegam, se inteiram de todos os assuntos, de tudo, aí fica um tempo parado.”

No que diz respeito às estratégias adotadas ou que poderiam ser adotadas para mitigar os riscos decorrentes de mudanças políticas, os participantes do grupo focal 1 disseram não ter governabilidade sobre esse ponto e que como funcionários públicos eles aprendem a conviver com essas alterações políticas, pois, é a realidade na Administração Pública brasileira.

“ A gente não tem poder nenhum para mudar isso não.”

“A gente como funcionário, a gente não tem governabilidade sobre isso. A gente aprende a conviver. Aprende a conviver.”

#### **4.5 Análise da vulnerabilidade**

A vulnerabilidade é a consideração conjunta da probabilidade (que neste estudo será tratada como possibilidade, pois, foi realizada uma análise de natureza qualitativa) da ocorrência de eventos de riscos associada com a severidade do seu impacto (CORRÊA, 2010). De posse das informações a respeito da possibilidade de ocorrência e da avaliação da severidade das consequências, cruzaram-se as duas informações e obteve-se o nível de vulnerabilidade presente nos processos de compras públicas realizadas pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais, conforme quadro 6 – avaliação da vulnerabilidade.

**QUADRO 6 – Avaliação da vulnerabilidade**

Severidade das consequências	Possibilidade				
	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto
<b>Muito alto</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiência de RH</li> <li>- Inconsistências no Portal de Compras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falhas no termo de referência (itens estratégicos)</li> <li>- Falta de planejamento dos órgãos solicitantes</li> </ul>
<b>Alto</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Baixa capacidade do serviço de <i>e-mail</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falhas na pesquisa de mercado</li> <li>- Mudanças políticas (ao longo do mandato)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certames com itens desertos e/ou fracassados (exceto medicamentos)</li> <li>-Ausência e/ou falhas de comunicação</li> <li>-Mudanças na legislação que rege as compras públicas</li> <li>-Mudanças políticas (na troca de mandato)</li> <li>-Fraudes em licitações por parte dos fornecedores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falhas no termo de referência (itens não estratégicos)</li> <li>-Fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame</li> <li>-Falta de disponibilidade de recursos orçamentários</li> </ul>
<b>Médio</b>					
<b>Baixo</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certames com itens desertos e/ou fracassados (medicamentos)</li> </ul>
<b>Muito baixo</b>					

Fonte: Elaborado pela autora, 2018

**Legenda Nível de Vulnerabilidade:**

	Vulnerabilidade extrema		Vulnerabilidade alta
	Vulnerabilidade média		Vulnerabilidade baixa

Os fatores de vulnerabilidade nos processos de compras realizados pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais estão sintetizados no quadro 7.

**Quadro 7- Fatores de vulnerabilidade nos processos de compras da Central de Compras do Governo de Minas Gerais**

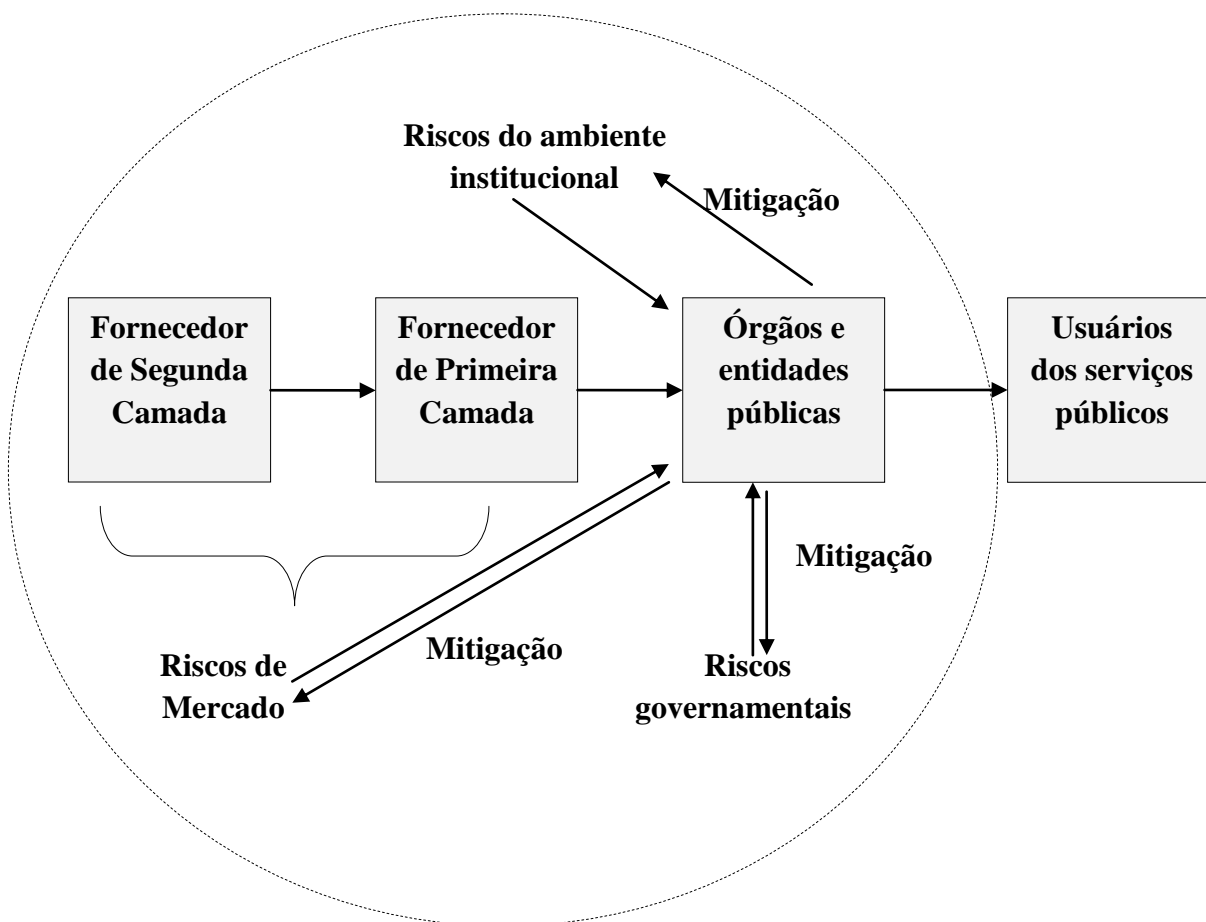
<b>Fatores de Vulnerabilidade</b>	<b>Vulnerabilidades Específicas</b>	<b>Risco</b>
Vulnerabilidade Associada aos Riscos do Macroambiente	Instabilidade política	Mudanças políticas
	Alterações na legislação	Mudanças na legislação que rege as compras públicas
Vulnerabilidade Estratégica	Problema de integração e informação em tempo real	Fornecedores sem a documentação necessária para habilitação no certame
		Ausência e/ou falhas de comunicação
		Baixa capacidade de armazenamento do serviço de <i>e-mail</i> dos servidores que exercem a função de pregoeiro
Vulnerabilidade Financeira	Recessão econômica	Falta de disponibilidade de recursos orçamentários
Vulnerabilidade Operacional	Escassez de trabalhadores	Insuficiência de recursos humanos
	Falha no planejamento da produção, gestão de estoques e compras	Falhas na pesquisa de mercado
		Falhas no termo de referência
		Certames com itens desertos e/ou fracassados
Falha do sistema de TI e maquinarias	Inconsistências no sistema eletrônico de compras – Portal de Compras	
Vulnerabilidade de Demanda e de Oferta	Oportunismo dos fornecedores	Fraudes em licitações por parte dos fornecedores
	Flutuação/Incerteza da demanda	Falta de planejamento dos órgãos solicitantes

Fonte: Elaborado pela autora com base em Chowdhury e Quaddus (2015), 2018

#### 4.6 Implicações gerenciais dos resultados

Pensando além da relação comprador-fornecedor e adotando uma postura sistêmica e holística, é possível representar os principais atores que são influenciados pela ocorrência de eventos de riscos a partir de uma perspectiva de rede de suprimentos, conforme ilustrado na figura 6:

**Figura 6 - Gestão de riscos em compras governamentais – perspectiva de rede de suprimentos**



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os riscos presentes nos processos de compras governamentais realizadas pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais podem ser originados nos fornecedores (riscos de mercado), no ambiente institucional (riscos do ambiente institucional) e nos órgãos e entidades públicas (riscos governamentais). Cabe destacar que a maior parcela dos riscos identificados pelos participantes dos grupos focais pertence à categoria dos riscos



governamentais que são gerados a partir de causas internas aos órgãos e entidades públicas e decorrem principalmente de três fontes: (1) de falhas humanas, (2) da ausência de processos organizacionais claros e bem definidos e (3) das inconsistências nas ferramentas de tecnologia.

Em relação às pessoas ou recursos humanos, destaca-se que a moderna gestão de pessoas no âmbito dos órgãos e das entidades públicas brasileiras deve ser pautada pela gestão de competências que significa olhar para o trabalho por uma lente que combina os conhecimentos, o saber fazer, a experiência e os comportamentos; pelo estímulo à aprendizagem e à disseminação do conhecimento como a chave para a inovação; pela valorização do compartilhamento de informações e pela necessidade de um alto grau de envolvimento de gestores e de servidores no ambiente de trabalho (AMARAL, 2006).

A adoção dessas práticas de gestão de pessoas apresenta grande potencial para melhorar os resultados alcançados pelos órgãos e entidades públicas, inclusive resultados decorrentes da gestão de riscos em compras governamentais, pois, servidores públicos com competências adequadas, comprometidos com a disseminação do conhecimento e altamente envolvidos, deixam de ser fonte geradora de riscos e passam a ser estratégias de mitigação de eventos de riscos.

No que tange aos processos organizacionais, Capote (2012) salienta que gerenciar processos é necessário em todos os tipos de organizações, com ou sem fins lucrativos, da iniciativa pública ou privada, que reconhecem que seus processos são a essência para um bom planejamento, e que um bom planejamento pode levar aos melhores e mais desejados resultados.

Munnukka e Järvi (2015) destacam a relevância de processos bem definidos e gerenciados para auxiliar as organizações a descobrir e a gerenciar eventos inesperados e potencialmente prejudiciais que podem materializar-se em riscos nos processos de compras. Apesar da clareza a respeito da importância da gestão dos processos inerentes às aquisições de bens e serviços, ainda não há uma compreensão mais profunda sobre como esse mecanismo afeta as percepções de riscos relacionadas às compras organizacionais (MUNNUKKA; JÄRVI, 2015)

Em relação às ferramentas de tecnologia, destaca-se que essas devem ser importantes aliadas para a efetividade do processo de gerenciamento dos riscos presentes nas aquisições de bens e serviços pelas organizações e não fontes geradoras de riscos reais ou potenciais. Nesse sentido, Weeserik e Spruit (2018) salientam que tendo em vista o volume e a complexidade dos riscos aos quais as organizações estão expostas, as tecnologias, como os sistemas de informações devem desempenhar um papel crucial para apoiar e otimizar o desempenho dos processos de gestão de riscos. Os *hardwares* e *softwares* devem proporcionar integração e coordenação entre órgãos e entidades da administração pública e fornecedores, disponibilizar informações acuradas e fornecer bases para a tomada de decisões a fim de minimizar os riscos presentes nos processos de compras governamentais.

Examinando a vulnerabilidade (quadro 6 - pg. 108) associada aos riscos identificados, verifica-se uma grande concentração de riscos nos quadrantes de vulnerabilidade extrema (quadrantes superiores). Esses riscos podem apresentar (1) possibilidade de ocorrência alta e consequências de alta severidade ou (2) possibilidade de ocorrência alta e consequências com severidade muito alta ou (3) possibilidade de ocorrência muito alta e consequências com severidade muito alta ou (4) possibilidade de ocorrência muito alta e consequências de alta severidade.

Essa situação de vulnerabilidade extrema exige a adoção de estratégias de mitigação que podem apresentar caráter corretivo e/ou preventivo (BAHROUN, HARBI, 2015; CORRÊA, 2010). A maioria das estratégias de mitigação para os riscos governamentais, riscos de mercado e riscos do ambiente institucional apresentam caráter preventivo, o que corrobora com a revisão de literatura conduzida por Ghadge, Dani e Kalawsky (2012) na qual 58,33 % dos estudos apresentavam estratégias de mitigação preventivas e 23,33 % estratégias de mitigação corretivas.

Tendo em vista as categorias de estratégias de mitigação apresentadas por Ho *et al.* (2015), verifica-se que as estratégias de mitigação para os riscos governamentais e para os riscos de mercado estão baseadas em dois pontos principais: colaboração entre os membros da rede de suprimentos e compartilhamento de informações. Já as estratégias de mitigação para o risco pertencente à categoria dos riscos do ambiente institucional baseiam-se no compartilhamento

de informações através da disseminação das informações relacionadas às mudanças nas normas, leis e decretos que regulam os processos de compras na esfera pública.

Outras estratégias de mitigação que poderiam ser empregadas estão relacionadas aos recursos humanos, como ações de treinamento e contratação de pessoal para as áreas críticas, por exemplo, para o setor responsável pelas aquisições de medicamentos, e melhoria nos processos internos para refinar etapas, como a pesquisa de mercado e a elaboração das especificações técnicas dos bens e serviços a serem adquiridos.

Em suma, verifica-se que as falhas humanas, a ausência de processos organizacionais claros e bem definidos e as inconsistências nas ferramentas de tecnologia presentes nos órgãos e nas entidades públicas constituem as principais fontes geradoras dos riscos nos processos de compras públicas. Se por um lado as principais fontes de riscos nos processos de compras governamentais residem em causas internas aos órgãos e entidades públicas, por outro lado, os órgãos e as entidades públicas são os principais detentores das estratégias de mitigação para reduzir a vulnerabilidade encontrada nas aquisições de bens e serviços.

Cabe aos órgãos e as entidades públicas adotarem as estratégias de mitigação necessárias para reduzir a vulnerabilidade encontrada nas compras governamentais a fim de contribuir para que as aquisições governamentais sejam realizadas de acordo com os objetivos que devem nortear o desempenho da função compras no contexto proativo, conforme destacado por Baily *et al.* (2000), Gonçalves (2010) e Pozo (2010). Dentre esses objetivos, podem-se citar: suprir a organização com um fluxo seguro e contínuo de materiais e serviços para atender a suas demandas, comprar eficientemente, maximizando o ganho para o governo e observando os padrões éticos e desenvolver relacionamentos cooperativos e integrados com outros setores da empresa.

Além de contribuir para que as aquisições governamentais sejam realizadas de acordo com os objetivos que devem nortear o desempenho da função compras no contexto proativo, a redução da vulnerabilidade presente nos processos de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública visa prover os órgãos e entidades com os suprimentos necessários para a prestação de serviços com qualidade e eficiência em atendimento à demanda dos cidadãos,

afinal, o principal foco da gestão de risco no setor público está na manutenção da prestação de serviços para os cidadãos (EUROPEAN COMMISSION, 2010).

#### **4.7 Critérios de verificação do rigor metodológico dos resultados da pesquisa qualitativa e do estudo de caso**

Para avaliar o rigor metodológico dos resultados da pesquisa qualitativa desenvolvida foram utilizados quatro critérios definidos por Goffin *et al* (2012): (1) confirmabilidade, (2) credibilidade, (3) transferibilidade e (4) confiabilidade, conforme apresentado na seção 3 – Metodologia.

A confirmabilidade desta pesquisa foi alcançada, pois os dados coletados foram analisados mediante a utilização da análise de conteúdo conforme orientações de Bardin (2011) e todos os procedimentos empregados na análise dos dados foram descritos detalhadamente na seção 3.1.5 - Análise dos dados (pg 71).

A credibilidade desse estudo foi atingida já que os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados foram apresentados aos participantes que contribuíram para a realização da pesquisa, para os professores da banca de defesa da dissertação e para mestrandos e doutorandos interessados na temática estudada e que compareceram à sessão de defesa de dissertação.

Em relação à transferibilidade, destaca-se com os resultados desta pesquisa não é possível uma generalização total dos resultados alcançados, no entanto, o rigor metodológico empregado permite interpretar quais são os resultados similares e diferentes quando comparados a diversas unidades de análise inseridas em outros contextos.

A confiabilidade desta pesquisa foi alcançada, pois, foram seguidas diretrizes existentes na literatura que versam a respeito da pesquisa qualitativa e do estudo de caso, como Yin (2015), Pedrosa, Näslund e Jasmand (2012) e Halldorsson e Aastrup (2003) a fim de conferir transparência e rastreabilidade do processo realizado.

Com o intuito de verificar o rigor metodológico dos resultados do estudo de caso foram utilizados três critérios definidos por Pedrosa, Näslund e Jasmand (2012) baseados em Halldorsson e Aastrup (2003): (1) transferibilidade, (2) valor da verdade e (3) rastreabilidade, conforme apresentado no quadro 8:

**Quadro 8 - Critérios para verificar a qualidade do estudo de caso**

<b>Critérios</b>	<b>Descrição dos critérios</b>	<b>Verificação</b>
Transferibilidade	Objetivo teórico	Descrito na página 17.
	Unidade de análise	Descrito nas páginas 64-66.
	Justificativa da seleção de casos	Descrito na página 65.
	Número de estudos de caso usados	Descrito na página 64.
Valor da verdade	Descrição precisa do processo de análise de dados	Descrito nas páginas 71-74.
Rastreabilidade	Questões do estudo de caso	Descrito na página 133.
	Diretrizes para coleta de dados	Descrito nas páginas 66-71.
	Número de informantes e critérios para sua seleção	Descrito nas páginas 67-68.
	Fontes e tipos de dados a serem coletados	Descrito nas páginas 66-67.
	Mudanças feitas durante o processo de pesquisa	N/A

**Fonte: Elaborado pela autora, 2018.**

Em suma, verifica-se que os resultados deste estudo foram obtidos em consonância com as orientações constantes na literatura para o tipo de pesquisa realizada e primou pelo rigor metodológico requerido no desenvolvimento dos trabalhos científicos.

## 5 CONCLUSÕES

Esta dissertação foi conduzida com o objetivo de compreender como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira. A relevância deste estudo reside em dois principais pontos. Primeiro, as aquisições públicas estão expostas a diversos riscos que precisam ser estudados e gerenciados a fim de garantir processos mais eficientes e, sobretudo, assegurar o atendimento das demandas dos cidadãos. Segundo, este estudo contribuiu para a literatura ao ampliar o número de pesquisas sobre compras públicas e sobre gestão de riscos nas aquisições governamentais e ao criar uma tipologia para classificar os riscos presentes nos processos de compras realizadas pela administração pública.

Tendo em vista a questão norteadora deste estudo: Como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira? Conclui-se que a maioria dos riscos identificados nos processos de compras no âmbito da Administração Pública é gerada a partir de causas internas aos órgãos e entidades públicas (riscos governamentais). Esses riscos decorrem principalmente de falhas de origem humana, da ausência de processos organizacionais claros e bem definidos e das inconsistências nas ferramentas de tecnologia. No âmbito da Central de Compras do Governo de Minas Gerais o gerenciamento dos riscos nos processos de aquisição de bens e serviços ainda não é realizado, embora haja um imperativo crescente para que as organizações implementem práticas para gerenciar os riscos aos quais estão expostas.

Se por um lado os elementos internos aos órgãos e entidades públicas constituem a principal fonte geradora dos riscos presentes nos processos de compras governamentais, por outro lado, os órgãos e entidades públicas são os principais detentores das estratégias de mitigação necessárias para reduzir a vulnerabilidade encontrada nas aquisições de bens e serviços no âmbito da Administração Pública brasileira.

Cabe aos órgãos e entidades públicas adotar as estratégias de mitigação pautadas na colaboração entre os parceiros da rede de suprimentos e no compartilhamento de informações a fim de reduzir a vulnerabilidade nas compras governamentais, de modo a contribuir para que as aquisições públicas sejam realizadas de acordo com os objetivos da função compras no

contexto proativo e, sobretudo, prover os órgãos e entidades com os suprimentos necessários para a prestação de serviços em atendimento à demanda dos cidadãos.

Destaca-se que cada órgão ou entidade que compõe a Administração Pública brasileira apresenta particularidades que podem impactar na geração e na gestão dos riscos presentes nas aquisições governamentais. Nesse sentido, destaca-se que os órgãos e entidades públicas apresentam diferenças na disponibilidade de mão de obra, nas políticas de gerenciamento de recursos humanos, na gestão dos processos e nas tecnologias utilizadas para dar suporte às atividades internas. Salienta-se que diferentemente da Central de Compras do Governo de Minas Gerais outros órgãos da Administração Pública, como o Tribunal Superior do Trabalho já adotam práticas para a gestão de riscos nos processos de compras governamentais.

Os resultados deste estudo apresentam informações relevantes para a implementação da gestão de riscos nas aquisições de bens e serviços no âmbito da Administração Pública brasileira, o que contribui para a redução da vulnerabilidade, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e para o aperfeiçoamento da utilização dos recursos públicos, sobretudo, em um contexto de crise econômica e sérias restrições orçamentárias.

Embora esta pesquisa tenha contribuído para fornecer informações para a implementação da gestão de risco pelos órgãos e entidades públicas brasileiras e para suprir lacunas existentes na literatura, os resultados deste estudo apresentam limitações.

Nesse sentido, apesar de não haver definição na literatura do número de grupos focais a serem feitos, pois, o pesquisador deve realizar a quantidade de grupos focais a partir do problema de pesquisa, das comparações e análises que pretende fazer, a realização de dois grupos focais pode ter limitado os resultados obtidos neste estudo.

A escolha de realizar um estudo de caso único em detrimento a um estudo de caso múltiplo, não permite comparações entre diferentes campos empíricos, o que poderia enriquecer os resultados da pesquisa realizada e fomentar outras conclusões.

Além disso, a pesquisa foi realizada em uma Unidade da Federação (Minas Gerais) e em uma esfera do governo (Estadual). Pesquisas em outros Estados da Federação e em outras esferas

do governo (Municipal e/ou Federal) poderiam trazer contribuições mais completas e abrangentes.

Por se tratar de uma pesquisa exploratória realizada em uma área onde há pouco conhecimento acumulado, houve limitações decorrentes do suporte teórico necessário para analisar os dados coletados e realizar análises mais robustas com base na literatura.

Recomenda-se que estudos futuros sejam realizados em outras Unidades da Federação e/ou esferas do governo, a fim de verificar se existem peculiaridades que possam trazer diferenças significativas aos resultados encontrados na presente pesquisa. Recomenda-se também que trabalhos futuros abordem a temática da gestão de riscos em compras públicas adotando estudos de casos múltiplos e outros instrumentos de coleta, como entrevistas para complementar os dados obtidos.

Pesquisas futuras poderiam investigar em maior profundidade como os recursos humanos, os processos e a tecnologia influenciam a ocorrência de eventos de risco e como poderiam ser dimensionados e gerenciados para se tornarem estratégias de mitigação dos riscos no âmbito dos processos de compras na Administração Pública. Sugere-se também que estudos futuros investiguem a gestão de riscos em compras governamentais brasileiras a partir da ótica dos fornecedores. Pesquisas futuras poderiam testar em outras unidades de análise a tipologia proposta neste estudo para classificar os riscos presentes nas compras públicas.



## REFERÊNCIAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v.57, n.4, p. 549-563, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão de riscos - Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 24 p. 2009.

BAILY, Peter; FARMIER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.471p.

BAHROUN, Mohamed; HARBI, Slim. Risk management in the modern retail supply chain: Lessons from a case study and literature review. Presented at the 6th IESM Conference, October 2015, Seville, Spain

BARBOUR, Rosaline S. **Grupos focais**. Porto Alegre: Bookman: Artmed, 2009. 216p.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Ed. rev e atual. São Paulo: Edições 70, 279 p, 2011.

BARRATT, Mark; CHOI, Thomas Y.; LI, Mei. Qualitative case studies in operations management: Trends, research outcomes, and future research implications. **Journal of Operations Management**, Vol 29, p. 329-342, 2011.

BLACKHURST, Jennifer V.; SCHEIBE, Kevin. P.; JOHNSON, Danny J. Supplier risk assessment and monitoring for the automotive industry. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Vol 38, nº 2, p. 143 – 165, 2008.

BOYER, K.K.; SWINK, M.L. Empirical elephants – why multiple methods are essential to quality research in operation and supply chain management. **Journal of Operations Management**, Vol. 26, nº. 3, p. 337-48, 2008.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL, Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 04 out. 2017.

BRASIL, Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**,

Brasília, 23 jan. 2013. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm)>. Acesso em: 05 out. 2017.

BURGESS, K.; SINGH, P.J.; KOROGLU, R. Supply chain management: a structured literature review and implications for future research. **International Journal of Operations & Production Management**, Vol. 26, nº7, p. 703-29, 2006.

CAPOTE, GART. **BPM Para Todos - Uma Visão Geral Abrangente, Objetiva e Esclarecedora sobre Gerenciamento de Processos de Negócio** 1. ed. – Rio de Janeiro: Gart Capote, 2012. 228p.

CHRISTOPHER, M.; PECK, H. Building the Resilient Supply Chain. **The International Journal of Logistics Management**, 15, p. 1-13, 2004.

CHOPRA, Sunil; SODHI, ManMohan S. Managing Risk to Avoid Supply-Chain Breakdown. **Mit Sloan Management Review**, Vol.46, Nº 1, p.53-61, 2004.

CHOPRA, Sunil; SODHI, ManMohan S. Reducing the risk of supply chain disruption, **MIT Sloan Management Review**, Vol.55, Nº 3, p. 72–80, 2014.

CHOWDHURY, Maruf Hossan; QUADDUS, Mohammed A. A multiple objective optimization based QFD approach for efficient resilient strategies to mitigate supply chain vulnerabilities: The case of garment industry of Bangladesh, **Omega**, 2015.

CHOWDHURY, Maruf Hossan; QUADDUS, Mohammed A. Supply Chain Resilience: Conceptualization and Scale Development Using Dynamic Capability Theory. **International Journal of Production Economics**, 2017.

COLICCHIA, Cláudia; DALLARIA, Fabrizio; MELACINI, Marco. Increasing supply chain resilience in a global sourcing context. **Production Planning & Control**, Vol. 21, Nº 7, p. 680-694, 2010.

CORRÊA, Henrique Luiz. **Gestão de redes de suprimento: integrando cadeias de suprimento no mundo globalizado**. São Paulo: Atlas, 2010. 414 p.

CRAIGHEAD, C.W.; HANNA, J.B.; GIBSON, B.J.; MEREDITH, J.R. Research approaches in logistics: trends and alternative future directions. **International Journal of Logistics Management**, Vol. 18, nº. 1, p. 22-40, 2007.

DANI, Samir; DEEP, Aman. Fragile food supply chains: reacting to Risks. **International Journal of Logistics: Research and Applications**. Vol. 13, Nº. 5, p.395-410, 2010.

DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeo. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007. 108p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p.

DRUMOND, Luciana Vianna de Salles; ZOLINI, Thiago Moreira; MACIEL, Leonardo Lacerda Bittencourt; DINIZ, Livia Colen. **Instituição de metodologia para a avaliação do**

**desempenho de fornecedores pelos órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas gerais: desenvolvimento, implantação e benefícios.** Brasília: CONSAD, 2013.

EDMUNDS, Holly. **The focus group research handbook.** NTC Business Books and American Marketing Association, 1999, 276 p.

ELLEUCH, H.; DAFAOUI, E; ELMHAMEDI, A.; CHABCHOUB, H. Resilience and Vulnerability in Supply Chain: Literature review. **IFAC-PapersOnLine**, p. 1448–1453, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Risk management in the procurement of innovation: concepts and empirical evidence in the European Union.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, 130 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico.** 5 Ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte. Editora Fórum 2013, 602 p.

FUSCALDI, Polliane Francisca; Guarnieri, Patrícia. **Avaliação de desempenho de fornecedores e os impactos na gestão de contratos de tecnologia do SERPRO.** 1º Congresso de Gestão de Operações em Organizações Públicas, Brasília, 2018.

GAITHER, Norman; FRAZIER, Greg. **Administração da produção e operações.** 8. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, 598 p.

GALLOPIN, Gilberto C. Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. **Global Environmental Change**, Vol. 16, p. 293-303, 2006.

GATTI, Bernardete A. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas.** Brasília, DF: Liber Livro, 2012. 79 p

GHADGE, Abhijeet; DANI, Samir; KALAWSKY, Roy. Supply chain risk management: present and future scope. **The International Journal of Logistics Management**, Vol. 23 N°. 3, p. 313-339, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, 184 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012, 200 p.

GOFFIN, Keith; RAJA, Jawwad Z.; CLAES, Björn ; SZWEJCZEWSKI, Marek ; MARTINEZ, Veronica. Rigor in qualitative supply chain management research: Lessons from applying repertory grid technique. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Vol. 42, N° 8/9, p.804-827, 2012.

GOLDBARG, Marco Cesar; LUNA, Henrique Pacca Loureiro; GOLDBARG, Elizabeth Ferreira Gouvêa. **Programação Linear e Fluxo em Redes.** 1.ed. Elsevier Campus, 2014. 523 p.

GONÇALVES, Paulo Sérgio. **Administração de materiais.** 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2010. xx, 383 p.

GORDON, S. B.; ZEMANSKY, S. D.; SEKWAT, A. The public purchasing profession revisited. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Vol.12, N° 2, p. 248-271, 2000.

HAKSÖZ, Çagır; KADAM, Ashay. Supply Risk in Fragile Contracts. **Mit Sloan Management Review**, Vol.49, N° 2, p.7-8, 2008.

HALLDORSSON, A.; AASTRUP, J. Quality criteria for qualitative inquiries in logistics. **European Journal of Operational Research**, Vol. 144, N° 2, p. 321-332, 2003.

HO, William; ZHENG, Tian; YILDIZ, Hakan; TALLURI, Srinivas. Supply chain risk management: a literature review. **International Journal of Production Research**, Vol.53, N°16, p.1-40, 2015.

HONG, Zhen; LEE, CKM. A decision support system for procurement risk management in the presence of spot market. **Decision Support Systems**, Vol. 55, p. 67-78, 2013.

INSTITUTO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL. **Infográficos - Informativo do Instituto de Negócios Públicos- Compras Públicas**. 2016a, 50 p.

INSTITUTO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL. **Seleção de Estudos e Instruções – Licitações e Contratos**. 2016b, 537 p.

INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. Disponível em: < <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/1%20-%20IN%204%20%2011-9-14.pdf> >. Acesso em: 20 out 2017.

INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 20 out 2017.

JANDA, Swinder; SESHADRI, Srivatsa. The influence of purchasing strategies on performance. **Journal of Business & Industrial Marketing**, Vol 16, N° 4, p. 294-308, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1408 p.

JÜTTNER, Uta; PECK, Helen; CHRISTOPHER, Martin. Supply chain risk management: outlining an agenda for future research, **International Journal of Logistics : Research & Applications**, Vol. 6, N° 4, p. 197-210, 2003.

JÜTTNER, Uta. Supply chain risk management: Understanding the business requirements from a practitioner perspective. **The International Journal of Logistics Management**, Vol. 16 No. 1, p. 120-141, 2005.

KAMALAHMADI, Masoud; PARAST, Mahour Mellat. A Review of the Literature on the Principles of Enterprise and Supply Chain Resilience: Major Findings and Directions for Future Research, **Intern. Journal of Production Economics**, 2015.

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

KIRILMAZ, Oguzhan; EROL, Serpil. A proactive approach to supply chain risk management: Shifting orders among suppliers to mitigate the supply side risks. **Journal of Purchasing & Supply Management**, Vol 23, N° 1, p.54-65, 2016.

KISER, G.E. Elements of purchasing strategy. **Journal of Purchasing and Materials Management**, p. 3- 7, 1976.

KLEINDORFER, Paul R.; SAAD, Germaine H. Managing Disruption Risks in Supply Chains. **Production & Operations Management**. Vol. 14, N° 1, p. 53-68, 2005.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M.A. **Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research**. 5. ed. SAGE Publications, 2014, 280 p.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 3.ed. Elsevier, 2014. 576 p.

KURNIAWAN, Rofyanto; ZAILANI Suhaiza Hanim; IRANMANESH, Mohammad; RAJAGOPAL, Premkumar. The effects of vulnerability mitigation strategies on supply chain effectiveness: risk culture as moderator. **Supply Chain Management: An International Journal**, Vol. 22, n° 1, p.1 -15, 2017.

MAHMOOD, Shakeel Ahmed Ibne. Public procurement and corruption in Bangladesh confronting the challenges and opportunities. **Journal of public administration and policy research** Vol. 2, p. 103-111, 2010.

MANEA, Ioana Livia; POPA, Ioana Anda. Risk Management in Public Procurement Process. **Studies and Scientific Researches Economics Edition**, Vol.15, p.389-396, 2010.

MANUJ, Ila; MENTZER, John T. Global supply chain risk management strategies. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Vol. 38, N° 3, p. 192-223, 2008.

MATTHEWS, D. Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy. **Journal of Public Procurement**, Vol. 5, N° 3, p.388-399, 2005.

MAXQDA. **Software profissional para a investigação qualitativa e métodos mistos**. Disponível em: < <http://www.maxqda.com/portuguese>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MCCUTCHEON, D.; MEREDITH, J. Conducting case study research in operations Management. **Journal of Operations Management**, Vol. 11 N° 3, p. 239-56, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2015. 959 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 480 p.

MINAS GERAIS. Decreto 47337, de 12 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e gestão. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47337&comp=&ano=2018&texto=original>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gastos direto por tipo de despesa. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasEDDespesas.asp?Ano=2016>>. Acesso em: 16 set. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Projeto de **Desenvolvimento do Guia de Orientação Para o Gerenciamento de Riscos**. Versão 1- 42 p., 2013. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-o-gerenciamento-de-riscos>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

MOGRE, Riccardo; LINDGREEN, Adam; HINGLEY Martin. Tracing the evolution of purchasing research: future trends and directions for purchasing practices. **Journal of Business & Industrial Marketing**, Vol. 32, N° 2, p.251-257,2017.

MUNNUKKA, Juha; JÄRVI, Pentti. The influence of purchase-related risk perceptions on relationship commitment, **International Journal of Retail & Distribution Management**, Vol. 43, N° 1, p.92-108, 2015.

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

NASLUND, D. Logistics needs qualitative research – especially action research. **International Journal of Physical Distribution & Logistics**, Vol. 32, N5, p. 321-38, 2002.

NUNES, Carolina Cortez Moreira; RIBEIRO, Uila Loyola; MURTA, Aurélio Lamare Soares; RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodriguez; SILVA, Eduardo Camilo da. Strategic Sourcing – Uma Nova Abordagem da Área de Suprimentos. **Sustainable Business International Journal**, 2016, p. 1-28.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Método, 2015, 341 p.

OLIVEIRA, Ualison Rébula de; MARINS, Fernando Augusto Silva; ROCHA, Henrique Martins; SALOMON, Valério Antônio Pamplona. The ISO 31000 standard in supply chain risk management. **Journal of Cleaner Production**, Vol. 151, p. 616-633, 2017.

PEDROSA, Alex da Mota; NÄSLUND, Dag; JASMAND, Claudia. Logistics case study

based research: towards higher quality. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Vol. 42, Nº 3, p.275-295, 2012.

PETTIT, T.J., FIKSEL, J. and CROXTON, K.L. Ensuring supply chain resilience: Development of a conceptual framework. **Journal of Business Logistics**, Vol 31, p. 01-21, 2010.

PFOHL, Hans-Christian; KOHLER, Holger; THOMAS, David. State of the art in supply chain risk management research: empirical and conceptual findings and a roadmap for the implementation in practice. **Logistics Research**, Vol 2, Nº 1, p. 33–44,2010.

PINHO, Ângela; GRAGNANI, Juliana. Fila, falta de remédio e plano caro dão à saúde a pior nota. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 set 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812094-fila-falta-de-remedio-e-plano-carro-dao-a-saude-a-piornota.shtml>>. Acesso em: 21 set. 2017.

PONOMAROV, Serhiy Y.; HOLCOMB, Mary C. Understanding the concept of supply chain Resilience. **The International Journal of Logistics Management**, Vol. 20, nº 1, p.124-143, 2009.

POZO, Hamilton. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010, 210 p.

POWELL, R. A.; SINGLE, H. M. Focus groups. **International Journal of Quality in Health Care**, Vol.8, Nº5, p. 499-504, 1996.

RAJESH, R; RAVI, V. Analyzing drivers of risks in electronic supply chains: a grey–Dematel approach. **Int J Adv Manuf Technol**, 92, p.1127–1145, 2017.

RAPOSO, Matheus Hortas; FREITAS, Marta Sampaio de; SILVA FILHO, Mario Tinoco da; FERNANDES, Marcos Sandro Braga; SILVA, Rodrigo Lemos da. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA - CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, Distrito Federal, Brasília, 2016.

RIEGE, A.M. Validity and reliability tests in case study research: a literature review with ‘hands-on’ applications for each research phase. **Qualitative Market Research**, Vol. 6, Nº 2, p. 75-86, 2003.

SANTOS, Silvio Francisco dos; BRANDI, Humberto Siqueira; BORSCHIVER, Suzana; SOUZA, Vanderléa de. Estimating vulnerability to risks: an application in a biofuel supply chain. **Clean Technologies and Environmental Policy**, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2017.

SANTOS, Franklin Brasil. Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=69>>. Acesso em: 20 out. 2017.

SECRETARIA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Plano de Gestão de Riscos da Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho – Junho 2015**. Disponível em: <

[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/73831/2015\\_plano\\_gestao\\_riscos\\_set\\_tst\\_v1\\_1.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/73831/2015_plano_gestao_riscos_set_tst_v1_1.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>. Acesso em: 22 out 2017.

SEURING, S.A. Assessing the rigor of case study research in supply chain management. **Supply Chain Management: An International Journal**, Vol. 13 N° 2, p. 128-37, 2008.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. In: GERHARRDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Cap. 2, p.31-42.

SPENS, K.M.; KOVACS, G. A content analysis of research approaches in logistics research. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Vol. 36, n° 5, p. 374-90, 2006.

SONI, U.; JAIN, V.; KUMAR, S. Measuring supply chain resilience using a deterministic modeling approach, **Computer and Industrial Engineering**, Vol. 74, p. 11–25, 2014.

STONE, R.N.; GRØNHAUG, K. Perceived risk: further considerations for the marketing Discipline. **European Journal of Marketing**, Vol. 27, N°3, p. 39-50, 1993.

TANG, C. S.; TOMLIN, B. The power of flexibility for mitigating supply chain risks. **Int. J. Production Economics**, 116, p. 12–27, 2008.

THAI, Khi V. Public Procurement Re-Examined. **Journal Of Public Procurement**, Vol. 1, p.9-50, 2001.

THRULOGACHANTAR, P.; ZAILANI, Suhaiza. The influence of purchasing strategies on manufacturing performance: An empirical study in Malaysia. **Journal of Manufacturing Technology Management**, Vol. 22, N°5, p.641-663, 2011.

TAYLOR, A.; TAYLOR, M. Operations management research: contemporary themes, trends and potential future direction. **International Journal of Operations & Production Management**, Vol. 29, N° 12, p. 1316-1340, 2009.

TOMLIN, B. On the value of mitigation and contingency strategies for managing supply chain disruption risks. **Management Science**, Vol. 52, N° 5, p. 639-657, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Riscos e Controles nas Aquisições**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>>. Acesso em: 20 out 2017.

TUNCEL, Gonca; ALPAN, Gulgun. Risk assessment and management for supply chain networks: a case study. **Computers in Industry**, Vol. 61, p. 250–259, 2010.

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

UNITED NATIONS PROCUREMENT. **Transparency and public procurement**. UNOPS, 32 p, 2012. Disponível em: <[https://www.unops2017.org/SiteCollectionDocuments/ASR/2011\\_supplement\\_transparency.pdf](https://www.unops2017.org/SiteCollectionDocuments/ASR/2011_supplement_transparency.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2017.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Manual de Gestão de Riscos**. 1. ed. Fortaleza, 2017,51p.

VARGAS, Edson Cilos; BOSELLI, Felipe. O Uso do Sistema de Registro de Preços pelo Exército Brasileiro. *Revista Empreendedorismo e Sustentabilidade*. Vol.1, Nº. 1, p 1-17, 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 104p.

VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. Case research in operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, Vol. 22 Nº. 2, p. 195-291, 2002.

WEESERIK, Bram Pieket; SPRUIT, Marco. Improving Operational Risk Management Using Business Performance Management Technologies. **Sustainability** 2018, Vol.10, Nº.3, 20 p., 2018.

WIELAND, A.; WALLENBURG, C.M. The influence of relational competencies on supply chain resilience: A relational view. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Vol 43, Nº 4, p. 300-320, 2013.

WORLD ECONOMIC FORUM INSIGHT REPORT. **Global Risks**, Ninth Edition, p.1-60, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015, xxix, 290 p.

ANEXOS

ANEXO A – MODELO DE MAPA DE RISCO

FASE DE ANÁLISE			
<input type="checkbox"/> Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor			
<input type="checkbox"/> Gestão do Contrato			
RISCO 01			
Probabilidade:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Impacto:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Id	Dano		
1.			
Id	Ação Preventiva	Responsável	
1.			
Id	Ação de Contingência	Responsável	
1.			
RISCO 02			
Probabilidade:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Impacto:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Id	Dano		
1.			
Id	Ação Preventiva	Responsável	
1.			
Id	Ação de Contingência	Responsável	
1.			
RESPONSÁVEL/ RESPONSÁVEIS			
<hr style="width: 30%; margin: auto;"/> Responsável/ Responsáveis			

Fonte: Instrução Normativa N° 5, 2017, p.36

## **ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Título da Pesquisa:** GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais

### **1) Introdução**

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa GESTÃO DE RISCOS EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais. Se decidir participar dela, é importante que leia estas informações sobre o estudo e o seu papel nesta pesquisa.

Você foi selecionado em virtude de possuir características de interesse para a composição da amostra da pesquisa. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a empresa. É preciso entender a natureza e os riscos da sua participação e dar o seu consentimento livre e esclarecido por escrito.

### **2) Objetivo**

O objetivo deste estudo consiste em compreender como os riscos presentes nos processos de aquisição de bens e serviços são gerados e gerenciados no âmbito da Administração Pública brasileira?

### **3) Procedimentos do Estudo**

Se concordar em participar deste estudo, você será solicitado a responder questões e perguntas colocadas pela pesquisadora. As discussões ocorridas no âmbito do grupo focal serão gravadas e transcritas. Posteriormente, as informações serão analisadas pela pesquisadora. A identificação dos respondentes será sempre preservada.

### **4) Riscos e desconfortos**

Você poderá ter receio de alguma informação fornecida a pesquisadora seja negativamente interpretada, e que por isso sua posição seja ameaçada. De forma alguma a pesquisadora possibilitará a identificação dos respondentes, nem repassará de forma aleatória as informações obtidas durante as discussões ocorridas no âmbito do grupo focal. O objetivo não é julgar você ou suas opiniões, mas tão somente analisar técnica e academicamente a questão da gestão de riscos em compras governamentais.

Dificuldades são inerentes a esse processo e serão tratadas como tal, sempre com o objetivo de contribuir positivamente para seu aprimoramento.

### **5) Benefícios**

Sua participação na pesquisa é fundamental, dadas as suas características e conhecimento sobre o assunto. Ao responder às questões colocadas por esta pesquisa, você poderá aproveitar para refletir sobre esse processo, seu amadurecimento, as dificuldades já enfrentadas e superadas e aquelas que ainda constituem um desafio. Adicionalmente, você estará contribuindo para que a universidade avance a pesquisa nessa área, ainda tão incipiente no Brasil.

## **6) Custos/Reembolso**

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo, sendo sua contribuição fundamental ao andamento deste estudo.

## **7) Caráter Confidencial dos Registros**

Algumas informações obtidas a partir de sua participação neste estudo não poderão ser mantidas estritamente confidenciais. A coordenação de pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais poderá precisar consultar os arquivos da pesquisa. Você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. Ao assinar este consentimento informado, você autoriza a utilização das respostas do instrumento de pesquisa para a construção de uma análise global a respeito da gestão de riscos em compras governamentais. Após a transcrição do material, essas informações serão mantidas sob a guarda da pesquisadora, que apenas autorizará o uso e manuseio do material escrito, de modo que não permita, em hipótese alguma a identificação dos participantes. Em caso de transcrição de partes da fala dos participantes, estes serão referidos por P1, P2.. ou codificação semelhante, para impedir sua identificação.

## **8) Participação**

A coleta de dados dessa pesquisa será sempre realizada pela pesquisadora responsável, que solicitará aos participantes um horário para realização do grupo focal. Sua participação nesta pesquisa consistirá em discutir conjuntamente com os demais membros do grupo focal sobre as questões que lhes forem dirigidas, sendo-lhe totalmente facultado se recusar a contribuir sobre aquelas que não desejar ou sobre as quais não dispuser de informações.

É importante que você esteja consciente de que a participação neste estudo é completamente voluntária e de que você pode se recusar a participar ou sair do estudo a qualquer momento sem quaisquer penalidades. Em caso de você decidir retirar-se do estudo, deverá notificar a pesquisadora. A recusa em participar ou a saída do estudo não influenciarão suas relações particulares com nossa instituição.

## **9) Declaração de consentimento**

Li as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que tive tempo suficiente para ler e entender as informações acima. Declaro também que toda linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmando também que recebi uma cópia deste formulário de consentimento. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade. Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade e sem reservas para participar do grupo focal deste estudo.

---

Nome do participante (em letra de forma)

---

Assinatura do participante

---

Data

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objeto deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação no mesmo, junto ao participante. Acredito que o participante recebeu todas as informações necessárias, que foram fornecidas em linguagem adequada e compreensível e que ele compreendeu essa explicação.

---

Assinatura do pesquisador

---

Data

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - PERFIL DOS PARTICIPANTES

✓ Nome: \_\_\_\_\_

✓ Formação: \_\_\_\_\_

✓ Cargo: \_\_\_\_\_

✓ Tempo de experiência na área de compras governamentais: \_\_\_\_\_

✓ Tempo de experiência na área de compras governamentais na Central de Compras do Governo de Minas Gerais: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B - ROTEIRO DO GRUPO FOCAL

1. Aponte quais os riscos presentes no processo de aquisição de bens e serviços no âmbito da Central de Compras do Governo de Minas Gerais.
2. Quais são as causas associadas a cada risco apresentado?
3. Qual a possibilidade de ocorrência associada a cada risco encontrado? Considere as informações do quadro:

<b>Possibilidade</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ocorrências</b>
Muito baixa	Evento extraordinário, sem histórico de ocorrência.	Até 5
Baixa	Evento casual e inesperado, sem histórico de ocorrência.	> 5 até 10
Média	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	> 10 até 15
Alta	Evento usual, com histórico de ocorrência amplamente conhecido.	> 15 até 20
Muito alta	Evento repetitivo e constante.	> 20

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho, 2015, p.24

4. Quais são as consequências associadas a cada risco apresentado?
5. Qual a severidade das consequências associadas a cada risco encontrado? Considere as informações do quadro:

<b>Severidade das consequências</b>	<b>Descrição</b>
Muito baixa	Impacto insignificante nos objetivos.
Baixa	Impacto mínimo nos objetivos.
Média	Impacto mediano nos objetivos, com possibilidade de recuperação.
Alta	Impacto significativo nos objetivos, com possibilidade de recuperação.
Muito alta	Impacto máximo nos objetivos, sem possibilidade de recuperação.

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho, 2015, p.25

6. Quais são as estratégias de mitigação adotadas para reduzir as possibilidades de ocorrência e/ou as consequências das ocorrências causadoras das interrupções?
7. Existe um plano de gerenciamento de riscos nas compras públicas realizadas pela Central de Compras do Governo de Minas Gerais? Se sim, está atualizado? Se não, a instituição pretende elaborar?
8. Existe algum comentário adicional que queira realizar?