



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

CLARA DE NAZARÉ SOUZA DA SILVA

**CRITÉRIOS DE MONITORAMENTO DE RISCOS NAS
CONTRATAÇÕES COMO CONTRIBUIÇÃO PARA A GOVERNANÇA
EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS – UMA ANÁLISE NA UFPA**

**BELÉM
2019**

CLARA DE NAZARÉ SOUZA DA SILVA

**CRITÉRIOS DE MONITORAMENTO DE RISCOS NAS
CONTRATAÇÕES COMO CONTRIBUIÇÃO PARA A GOVERNANÇA
EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS – UMA ANÁLISE NA UFPA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira.

**BELÉM
2019**

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará

Silva, Clara de Nazaré Souza da, 1983

Crítérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em instituições públicas – Uma análise na UFPA / Clara de Nazaré Souza da Silva. – 2019.

128 f.: il. ; 30 cm

Inclui bibliografias

Orientadora: Eliana Maria de Souza Franco Teixeira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2019.

1. Administração Pública – Governança. 2. Contratos Administrativos. 3. Gestão de Riscos. 4. Monitoramento de Riscos. 5. Instituições Pública. I. Teixeira, Eliana Maria de Souza Franco, orientadora. II. Título.

CDD 22. ed. 658.406

CLARA DE NAZARÉ SOUZA DA SILVA

**CRITÉRIOS DE MONITORAMENTO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES
COMO CONTRIBUIÇÃO PARA A GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS – UMA ANÁLISE NA UFPA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: 13 de novembro de 2019.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
Orientadora – NAEA/UFPA

Prof^a. Dr^a. Ponciana Freire de Aguiar
Examinadora interna - NAEA/UFPA

Prof^a. Dr^a. Arianne Brito Cal Athias
Examinadora externa – PPGDF/UNAMA

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado força e coragem para chegar até aqui.

Aos meus pais, Ana Maria e Marcelino, por todo o sacrifício que fizeram para me educar e proporcionar um futuro melhor.

Ao meu esposo Adriano, pelo incentivo e motivação ao longo desta jornada.

Aos meus familiares, pela torcida, apoio e compreensão nos momentos em que não pude estar presente.

À minha orientadora, professora Eliana Franco, pelas valiosas contribuições em suas orientações e pela força, nas horas em que precisei.

Agradeço à banca de minha dissertação, Professoras Arianne Athias e Ponciana Aguiar, pelas contribuições para o aprimoramento da pesquisa.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, pela oportunidade concedida aos servidores da UFPA, em poder melhorar suas qualificações.

A todos os meus colegas do Mestrado e de trabalho, pela torcida e incentivo para a conclusão do mesmo, especialmente à minha grande amiga Edilziete Aragão, que sempre me incentivou a buscar o melhor de mim.

“A fé é o firme fundamento das coisas que se esperam, e a prova das coisas que não se veem.” - Hebreus 11:1

RESUMO

A Administração Pública possui papel essencial para o desenvolvimento social e econômico de um país e os contratos administrativos são de fundamental importância para o efetivo funcionamento da Administração. No entanto, sem um gerenciamento de risco eficaz nestes contratos, com o monitoramento contínuo destes riscos, a possibilidade de serviços prestados sem qualidade e de que a governança da instituição contratante seja afetada é iminente. Assim, é necessário um instrumento de monitoramento de riscos que contribua para a boa governança da Administração Pública. Neste sentido, o problema que se requereu pesquisar foi: quais critérios devem ser observados em um instrumento de monitoramento de riscos nas contratações realizadas pela UFPA, a fim de melhorar a governança nesta instituição e que poderá servir de modelo a outros órgãos públicos? O objetivo geral deste estudo foi a análise dos critérios para a formulação de um instrumento de monitoramento voltado para o fortalecimento do gerenciamento de riscos nos contratos públicos, a fim de contribuir para a governança na instituição em análise. Para consecução deste objetivo foi desenvolvida uma pesquisa com abordagem predominantemente qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. Quanto aos tipos de procedimentos utilizados, a dissertação utilizou-se de um estudo baseado essencialmente em uma análise documental e bibliográfica. A pesquisa encontra-se inserida no contexto da estrutura de políticas e diretrizes de gestão de riscos da Universidade Federal do Pará, abordando especificamente o processo de gerenciamento de riscos nas aquisições, a partir do Acórdão TCU nº 1.679/2015 – Plenário e Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 MP/CGU, além da Política de Gestão de Riscos da UFPA, descrevendo a situação dos contratos administrativos, no período de 2016 a 2018, quanto ao gerenciamento de riscos. O resultado da pesquisa demonstrou o conjunto de critérios e ações que foram considerados necessários para que possam constar em um instrumento de monitoramento de riscos eficaz e que poderá contribuir para a boa governança da instituição, além de servir de modelo para outras instituições públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública - Governança. Contratos administrativos. Gestão de riscos. Monitoramento de riscos. Instituições públicas.

ABSTRACT

The public administration has an essential role at the economic and social development of a country and the administrative contracts has a fundamental importance for the effective working of public administration. However, without an effective risk management in these contracts, with a continuous monitoring of these risks, the possibility of a low quality in the services and the contracting institution governance be affected, is imminent. Therefore, It is necessary a risk management instrument, that contributes for the institution good governance. In this sense, the problem that needs to be researched was: what criteria should be observed in a risk monitoring instrument in the contracting carried out by UFPA, in order to improve governance in this institution and that could serve as a model for other public agencies? The studies general objective was to analyze the criteria for the formulation of a monitoring instrument focused to strength the risk management in the public contracts, in order to contribute for the governance, in the subject organization. To achieve this objective, a research with predominantly qualitative approach, exploratory and descriptive character was developed. Regarding the types of procedures used, the dissertation used a study based essentially on a documentary and bibliographical analysis. The research is inserted in the risk management politics and guide lines structure context of Federal University of Pará, boarding specifically the risk management process in the acquisitions, stem from the Judgment TCU nº 1.679/2015 – Plenary and Joint Normative Instruction 01/2016 MP/CGU, besides the risk management politics of UFPA, describing the administrative contracts situation, in the period from 2016 to 2018, about the risk management. The research result demonstrated the set of criteria and actions that were considered necessary so that they can be included in an effective risk monitoring instrument that could contribute to the good governance of the institution, besides serving as a model for other public institutions.

KEYWORDS: Public administration - Governance. Administratives contracts. Risks management. Risks monitoring. Public Institutions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma da UFPA.....	20
Quadro 1 - Quantitativo da comunidade universitária da UFPA.....	21
Figura 2 - Centralização das demandas de aquisição na PROAD.....	23
Figura 3 - Modelo de gestão estratégica na UFPA.....	44
Quadro 2 - Descrição dos riscos mapeados e proposta de mitigação.....	61
Quadro 3 - Valores alocados para a UFPA em comparativo com o total de recursos e valores alocados para terceirização.....	75
Quadro 4 - Responsabilidade pelo monitoramento do processo de gestão de riscos.....	83
Figura 4 - Tipos de riscos possíveis.....	87
Figura 5 - Rol exemplificativo de princípios de gestão de riscos a serem observados pela Alta Administração.....	90
Figura 6 - Deficiências encontradas na governança das aquisições.....	98
Figura 7 - Resultado para iGovContrat (índice de governança e gestão em contratações).....	101
Figura 8 - Resultado para Pessoas, Processos, RiscoContr e GestContrat.....	103
Quadro 5 - Critérios a serem implementados em um instrumento de monitoramento de riscos em contratações.....	110
Figura 9 - Etapas da gestão de riscos.....	113
Quadro 6 - Contratos terceirizados realizados pela UFPA.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAS	Coordenação de Administração Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CONRAD	Conselho Superior de Administração
CONSEPE	Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUN	Conselho Universitário
COSO	Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros
CPGA	Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação
DFC	Diretoria de Finanças e Contabilidade
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GRC	Gerenciamento de Riscos Corporativos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGG	Índice de Governança Pública
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBR	Norma Brasileira aprovada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU	Organização das Nações Unidas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PGO	Plano de Gestão Orçamentária
PGR	Política de Gestão de Riscos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TC	Tomada de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFPA	Universidade Federal do Pará
UGR	Unidade Gestora Responsável
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	A problemática da pesquisa.....	14
1.2	Hipóteses.....	15
1.3	Objetivos.....	16
1.4	Justificativa.....	17
1.5	Caracterização da área.....	18
1.6	Procedimentos metodológicos.....	24
1.7	Organização da pesquisa.....	26
2	DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
2.1	Modelos de Administração Pública.....	28
2.2	A atual Administração Pública no Brasil.....	32
2.3	Governança e Gestão Pública.....	35
3	UFPA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	43
3.1	Modelo de Gestão Pública utilizado na UFPA.....	43
4	DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	46
4.1	Contratos da Administração.....	46
4.1.1	Espécies de contratos.....	51
4.1.1.1	Contrato de obra pública.....	51
4.1.1.2	Contrato de fornecimento.....	51
4.1.1.3	Contrato de concessão de uso de bem público.....	52
4.1.1.4	Contrato de concessão de obra pública.....	52
4.1.1.5	Contrato de empréstimo público.....	53
4.1.1.6	Contrato de gestão.....	53
4.1.1.7	Convênios e consórcios.....	54
4.1.1.8	Contrato de parceria público-privadas (PPP).....	55
4.1.1.9	Contratos em Regime Diferenciado de Contratações (RDC).....	56
4.1.1.10	Contratos de serviço.....	57
4.2	Das cláusulas exorbitantes.....	57
4.3	Riscos contratuais.....	59
4.3.1	Impactos sobre a Administração dos riscos contratuais consumados e meios de mitigação.....	59

4.3.2	Organizações sociais e as Universidades e Instituições Federais de Ensino.....	63
5	CONTRATOS REALIZADOS PELA UFPA.....	68
5.1	Dos contratos de serviços.....	68
5.1.1	Serviços comuns.....	69
5.1.2	Serviços técnicos profissionais.....	69
5.1.3	Contratos de trabalhos artísticos.....	70
5.1.4	Terceirização.....	71
5.2	Dos contratos de Vigilância, Limpeza e Transporte.....	73
6	NORMAS E CONCEITOS GERAIS ACERCA DA GESTÃO DE RISCOS.....	77
6.1	Instrução Normativa Conjunta nº 01 de 2016, do MPDG e CGU.....	85
6.2	Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, sobre a política de governança na Administração Pública Federal.....	88
6.3	Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, sobre Política de Gestão de Riscos na UFPA.....	91
6.4	Políticas Institucionais para Gestão de Riscos nos Contratos Administrativos – o Acórdão TCU nº 1679/2015-Plenário.....	93
6.4.1	Riscos encontrados.....	98
6.5	Levantamento de Governança do TCU e a gestão dos contratos na UFPA	100
7	DA ANÁLISE DOS CRITÉRIOS PARA UM INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO DOS RISCOS CONTRATUAIS.....	106
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas acerca da Administração Pública têm demandado bastante esforço dos estudiosos da área, pois esta passou por processos de transformação que exigem uma nova postura dos gestores públicos. Esta nova postura dos gestores requer uma maior atenção quanto à oferta de serviços públicos eficientes e com qualidade.

Nesse sentido, a atenção dos gestores públicos deve considerar a gestão de riscos nas contratações para o alcance da qualidade e da eficiência do serviço público, pois, conforme INTOSAI (2007) o objetivo da gestão de riscos é permitir à Administração lidar de forma eficaz com seus riscos, reforçando a capacidade de suscitar valor, com o objetivo de fornecer serviços mais econômicos, eficazes e eficientes.

Desse modo, pondera-se que a Administração Pública vem passando por transformações com relação à forma de gerenciar o bem público, havendo um processo de mudança significativo em relação aos antigos padrões, ligados mais à questão burocrática de processos do que à qualidade nos procedimentos realizados. Atualmente essa realidade está em processo de modificação, considerando que o serviço público perpassa por grandes alterações, principalmente no que concerne à qualidade na gestão pública.

Essas mudanças no perfil do Estado causaram imediatas alterações nas instituições públicas, nos próprios agentes do Estado, na natureza jurídica e operacional das administrações direta e indireta, no controle dos atos da administração, na essência dos atos administrativos, assim como nos contratos celebrados pela administração (GODOY, 2011).

O papel da governança, neste aspecto seria a realização de um esforço comum de ação nos processos de políticas públicas, por meio de um sistema integrado de redes, em que diversos atores empregam os mais diferentes recursos (legais, técnicos, de conhecimento, financeiros, etc.) no intuito de atingir objetivos previamente definidos, com o propósito de obter o bem-estar de uma coletividade (DIAS, 2017).

Assim, os contratos administrativos se revestem de boa governança quando, no setor de aquisições, há a observação e implementação de práticas relacionadas ao gerenciamento de riscos nesta área (NARDES, 2017).

Considerando, ainda, o Acórdão TCU 1.679/2015-Plenário, cuja auditoria teve a temática de Governança e gestão das aquisições na UFPA, tratando acerca das deficiências de governança e gestão, de deficiências ou ausência de mecanismos, instrumentos e práticas relacionadas à gestão de riscos em aquisições, trazendo recomendações importantes para a

melhoria da governança de aquisições da Universidade, observada ainda a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 – MP/CGU que disciplinou a aplicação de normas de gestão de riscos ao Poder Executivo federal e o Decreto nº 9.203/2017, dispondo acerca de políticas de governança para a Administração Pública Federal, além da Resolução nº 778/2018-CONSUN/UFPA, que definiu a Política de Gestão de Riscos da Instituição, é necessário ressaltar a importância do gerenciamento de riscos em contratos da UFPA.

Portanto, este estudo apresenta uma abordagem sobre o tema “gestão de riscos nos contratos administrativos” no contexto da Universidade Federal do Pará (UFPA), com a finalidade de análise acerca dos critérios para uma proposta de criação de um instrumento de monitoramento voltado para o fortalecimento do gerenciamento de riscos nos contratos públicos, que possa contribuir para a governança da instituição.

No entanto, como a UFPA ainda está em fase de implementação da gestão de riscos, observado que a Resolução da Instituição prevê o prazo de 60 (sessenta) meses para conclusão e, tendo em vista que não foi encontrado na citada norma o detalhamento de como será feito o monitoramento dos riscos das aquisições, etapa essencial ao sucesso de um efetivo gerenciamento de riscos na área, é que foi proposta esta pesquisa.

1.1 A problemática da pesquisa

Em 2015, a Universidade Federal do Pará (UFPA) foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) através do Acórdão 1.679/2015-Plenário, que ocasionou uma série de recomendações à instituição, no sentido de aprimorar os controles internos, as boas práticas de governança e gestão de riscos da área de aquisições.

Com o advento da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, do Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União, que dispõe sobre a implementação de Controles internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal, houve, ainda, uma maior necessidade de dar ênfase à gestão de riscos na instituição, além de implementar as disposições e determinações do órgão de controle externo.

Tendo em vista a necessidade de aprovação de uma Política de Gestão de Riscos estabelecida pela IN, foi aprovada a Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, pelo Conselho Universitário (CONSUN) da UFPA, que regulamentou a Política de Gestão de Riscos (PGR) no âmbito desta, tendo como finalidade o estabelecimento de princípios e diretrizes para o tratamento de riscos, de forma a contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos da

instituição. Nesta Política, apesar de ter sido detectada a previsão de gerenciamento de riscos, não há previsão de que forma será feito o monitoramento dos riscos, sendo possível que a UFPA necessite de um instrumento de monitoramento, principalmente na área de contratos administrativos, considerando que são constantes as auditorias dos órgãos de controle no setor de contratos, assim surgindo o problema de pesquisa.

Portanto, considerando a presença de uma política de gestão de riscos na UFPA, de forma geral, porém sem que fosse detectada uma forma específica de monitoramento na gestão de riscos em contratos, o problema que se pesquisou foi: quais critérios devem ser observados em um instrumento de monitoramento de riscos nas contratações realizadas pela UFPA, a fim de melhorar a governança nesta instituição e que poderá servir de modelo a outros órgãos públicos?

Nesse sentido, os problemas específicos desta dissertação são:

- Há políticas da instituição voltadas para o fortalecimento do monitoramento de riscos nos contratos administrativos na instituição analisada?

- Quais foram as recomendações do TCU para UFPA em termos de controle nos riscos de contratação?

- Qual é o teor da Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, pelo Conselho Universitário (CONSUN) da UFPA, que regulamentou a Política de Gestão de Riscos (PGR)?

- Que tipo de ações devem ser aplicadas, junto com o instrumento que for elaborado, para monitorar as contratações realizadas pela UFPA, a fim de auxiliar no processo de monitoramento?

1.2 Hipóteses

As hipóteses que compõe esta pesquisa são:

- Os critérios que devem ser considerados na elaboração do instrumento de monitoramento de riscos nas contratações devem incluir os riscos mapeados da unidade, o tipo de tratamento que será dado a cada risco, os prazos a serem definidos para monitoramento contínuo, sistema de alerta para prazos com vencimento próprio, dentre outros fatores que foram detectados durante a pesquisa;

- Existe uma política em implantação na instituição que trata da gestão de riscos, mas esta não prevê um instrumento de monitoramento de riscos nas contratações;

- Recomendações do TCU apontam para maior controle nos riscos das contratações da UFPA;
- Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, do Conselho Universitário (CONSUN) da UFPA prevê gerenciamento de riscos na instituição de forma geral;
- As ações que devem ser previstas para aplicação do instrumento de monitoramento da gestão de riscos nas contratações consideram: a capacitação dos servidores da Instituição na observância de critérios necessários para as contratações e acompanhamento dos contratos realizados a cada período de 6 (seis) meses inicialmente ou a depender do período de vigência do contrato, além de responsáveis claramente identificados para monitorar esses riscos contratuais.

1.3 Objetivos

O objetivo geral desta dissertação é analisar os critérios para uma proposta de criação de um instrumento de monitoramento voltado para o fortalecimento do gerenciamento de riscos nos contratos públicos, a fim de contribuir para a governança na instituição em análise.

Já os objetivos específicos são:

- Descrever a importância da efetiva gestão de riscos na área de contratações públicas;
- Identificar se a instituição dispõe de política com a finalidade de fortalecer o monitoramento dos riscos nos contratos.
- Identificar as recomendações mais pertinentes do TCU quanto à gestão de riscos nas aquisições públicas da UFPA;
- Compreender o teor da Resolução nº 778/2018 da UFPA, que estabeleceu a Política de gestão de riscos na instituição;
- Identificar um conjunto de critérios necessários para a criação de um instrumento de monitoramento que fortaleça o gerenciamento de riscos nas contratações;
- Elaborar ações necessárias para uma efetiva aplicação do instrumento de gerenciamento de riscos nas contratações administrativas da UFPA.

1.4 Justificativa

Cabe lembrar que a Administração Pública vem passando por um processo de mudança em relação aos antigos paradigmas, que deixam de ser mais voltados à questão burocrática de processos, passando a ter uma forma mais gerencial e preocupada com a melhoria da governança pública e com a adoção de estratégias mais eficazes de gestão. Há, também, uma nova situação em que deve estar atento o serviço público: a sociedade, que vem exigindo do poder público uma ação mais voltada para resultados, menos desperdícios, melhor atendimento, agilidade nas tarefas, menos burocracia, melhor comunicação, maior eficiência e transparência quanto às ações do setor público.

Logo, a gestão pública tem um novo desafio a ser implantado nas organizações – efetuar uma gestão transparente, que use conscientemente os recursos, com eficiência e qualidade – alinhado sempre aos objetivos estratégicos da instituição.

Considerando que a incerteza é uma constante em todos os ramos de atividades, advinda de diversos fatores, é crucial que as organizações públicas implementem o gerenciamento dos riscos de suas atividades, fato este de grande relevância para o alcance dos objetivos institucionais.

Além disso, com a publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, do Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União (CGU), houve, ainda, uma maior importância de desenvolver a área em análise, uma vez que foi estabelecida a compulsoriedade da sistematização da gestão de riscos, controles internos e governança, no âmbito dos órgãos, autarquias e empresas públicas federais.

Ainda nesse contexto, vislumbra-se a importância dos contratos realizados pela Administração Pública, considerando o efetivo funcionamento das atividades do órgão, seja na compra de equipamentos para manutenção das atividades, nos serviços de limpeza efetuados, nas obras a serem realizadas para ampliação dos serviços oferecidos, dentre outras situações. Sendo assim, para que os contratos sejam realizados de forma eficiente, com qualidade, gerando o resultado esperado, são cruciais ações no sentido de combater desperdícios, desvios, fraudes e demais irregularidades que possam ocorrer nos mesmos.

A importância da prática de gestão de riscos nas aquisições foi destacada, inclusive, em levantamento de Governança e Gestão das Aquisições Públicas, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2013 (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário). Nesse trabalho, o TCU recomendou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) que incluísse, nas normas

de elaboração do orçamento federal, a obrigatoriedade de que as organizações encaminhassem, junto com suas propostas orçamentárias, documento que materializasse a gestão de riscos das aquisições relevantes, contendo identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos (NARDES, 2017).

Diante desse cenário e considerando que as fragilidades já citadas interferem diretamente na boa gestão dos serviços prestados pela Administração Pública e, por conseguinte, podem abalar a própria imagem da instituição, considerando ainda que, em virtude de recomendações contidas no Acórdão nº 1679/2015-Plenário/TCU, a UFPA já adota políticas voltadas para o gerenciamento de riscos em aquisições, porém ainda demonstra pontos fracos em relação ao monitoramento destes riscos, por isso é relevante a realização da presente pesquisa, gerando-se como resultado final a análise dos critérios necessários para uma proposta de criação de um instrumento de monitoramento do gerenciamento de riscos dos contratos firmados pela UFPA, podendo inclusive ser utilizado em outras Instituições Públicas de Ensino. Esse instrumento poderá contribuir para a melhor qualidade da governança das aquisições na Instituição.

1.5 Caracterização da área

A Universidade Federal do Pará foi criada pela Lei nº 3.191, de 2 de julho de 1957, estruturada pelo Decreto nº 65.880, de 16 de dezembro de 1969, modificado pelo Decreto nº 81.520, de 4 de abril de 1978, possuindo atualmente 62 (sessenta e dois) anos de criação, com sede na cidade de Belém, cidade universitária José da Silveira Netto.

Em Belém ocupa uma área de 450 hectares, às margens do Rio Guamá, onde exerce a maior parte de suas atividades de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração. Em 1986, a UFPA passou a expandir suas atividades para o interior do Estado criando vários *campi*, destinados a serem Polos Regionais de atuação na Graduação, Pós-Graduação e Extensão (BRASIL, 2019a).

Atualmente, a UFPA está implantada em 12 (doze) campi: Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure, e Tucuruí. Possui 15 (quinze) Institutos: Instituto de Ciências da Arte, Instituto de Ciências Biológicas, Instituto de Ciências da Educação, Instituto de Ciências da Saúde, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Instituto de Ciências Exatas e Naturais, Instituto de Ciências Jurídicas, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Instituto de Geociências, Instituto de Letras

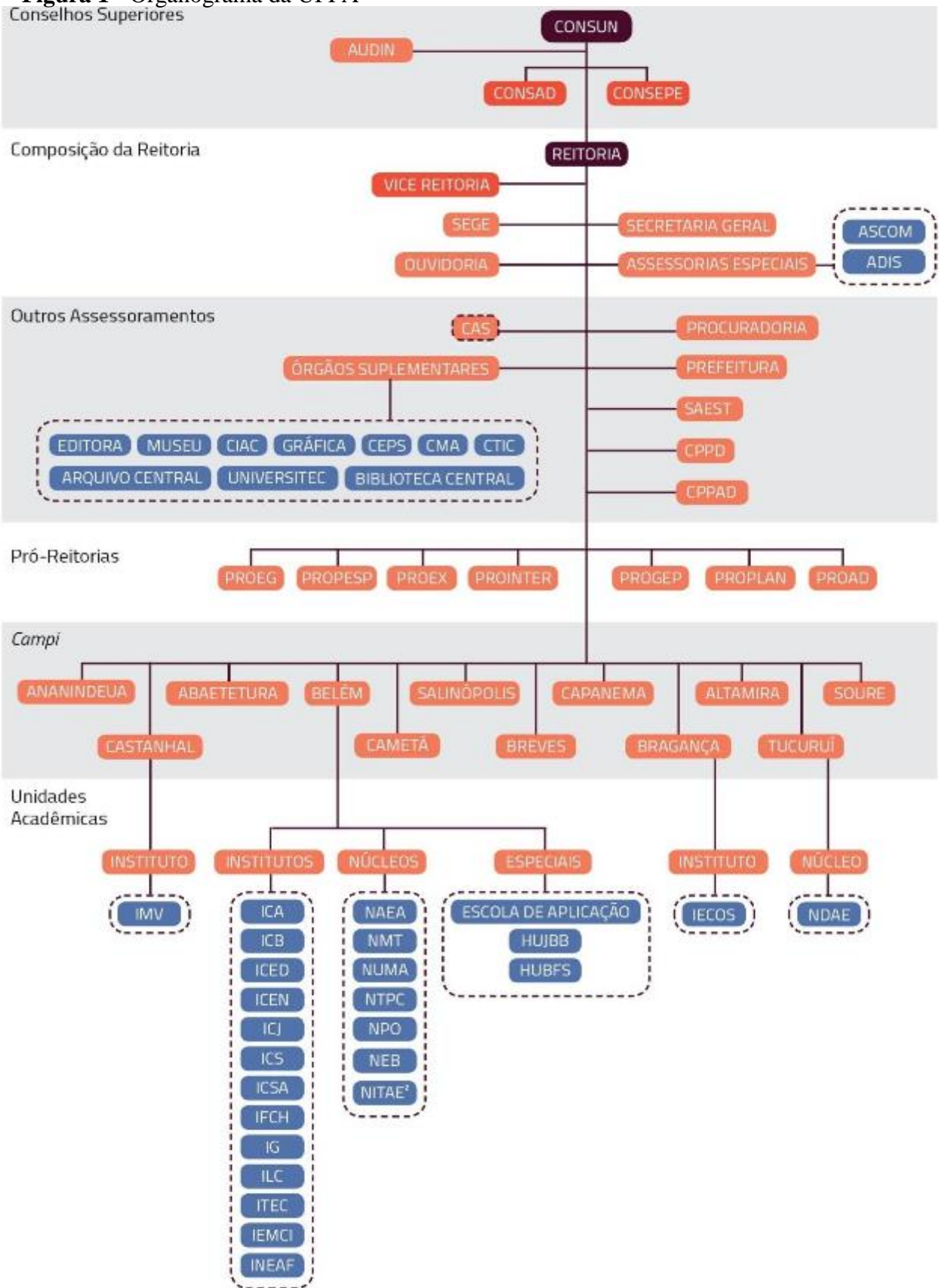
e Comunicação, Instituto de Tecnologia, Instituto de Educação Matemática e Científica, Instituto de Estudos Costeiros, Instituto de Medicina Veterinária e o Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares. Dispõe de 08 (oito) Núcleos: Núcleo de Meio Ambiente, Núcleo de Pesquisa e Teoria do Comportamento, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Núcleo de Medicina Tropical, Núcleo de Pesquisas em Oncologia, Núcleo de Desenvolvimento Amazônico em Engenharia, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica e Núcleo de Inovação e Tecnologias Aplicadas a Ensino e Extensão; possui 02 (dois) Hospitais Universitários: Hospital Universitário João de Barros Barreto e Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza e 01 (uma) Escola de Aplicação (BRASIL, 2019a).

Possui também 3 (três) Conselhos Superiores: O Conselho Universitário (CONSUN), que é o órgão máximo de consulta e deliberação da instituição; O Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) que é órgão de consultoria, supervisão e deliberação em matéria acadêmica; e o Conselho Superior de Administração (CONSAD) que é órgão de consultoria, supervisão e deliberação em matéria administrativa.

Dispõe de uma unidade de Auditoria Interna, vinculada diretamente ao Conselho Universitário. Possui, ainda, a Reitoria e Vice-Reitoria, integrada também pela Secretaria Geral, Secretaria dos Órgãos Deliberativos Superiores, pela Ouvidoria-Geral e pelas Assessorias Especiais. Além disso, a Reitoria dispõe de assessoramento jurídico, que é efetuado pela Procuradoria Geral, além de contar com o assessoramento da Coordenação de Administração Superior (CAS), da Comissão Permanente de Pessoal Docente, da Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar, dos órgãos suplementares e da Prefeitura da instituição.

Na figura 1, que representa o organograma da UFPA, pode-se explicar de forma sucinta a complexa estrutura da instituição:

Figura 1 - Organograma da UFPA



Fonte: UFPA (2019a, p. 22).

A instituição dispõe, também, de sete Pró-Reitorias: De ensino de Graduação (PROEG); de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPEP); de Extensão (PROEX); de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN); de Relações Internacionais (PROINTER); de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal (PROGEP) e de Administração (PROAD).

A UFPA possui uma comunidade universitária composta de 61.520 pessoas, com distribuição conforme o quadro 1:

Quadro 1- quantitativo da comunidade universitária da UFPA.

Comunidade Universitária	Quantitativo
Docentes	2.959
Técnicos-Administrativos	2.562
Discentes matriculados na Pós-Graduação	10.236
Discentes matriculados na Graduação	36.959
Discentes matriculados na Educação Básica	1.347
Discentes matriculados na educação profissional e cursos livres	7.457
Total	61.520

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Anuário Estatístico 2019 (UFPA, 2019a).

Desse modo, a UFPA oferta 588 (quinhentos e oitenta e oito) cursos de Graduação, 84 (oitenta e quatro) cursos de Mestrado, 40 (quarenta) de Doutorado e 62 (sessenta e dois) cursos de Especialização (UFPA, 2019a).

A estrutura apresentada é capaz de demonstrar a complexidade das atividades da instituição em análise, inclusive quanto à dimensão de seus processos de aquisição de bens e contratação de serviços para manutenção das atividades inerentes à UFPA, principalmente as atividades fins, que são o ensino, a pesquisa e a extensão.

Nesse sentido, a Pró-Reitoria de Administração, que é unidade administrativa vinculada à Reitoria da UFPA, é o setor responsável pela proposição, coordenação, acompanhamento e avaliação das ações e políticas de gestão administrativa, financeira, contábil e patrimonial da UFPA, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Institucional.

Compete a esta Pró-Reitoria, dentre outras atribuições, efetuar a distribuição orçamentária, em consonância com as diretrizes do Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da UFPA, além de planejar e executar as atividades inerentes às contratações de obras, serviços e compras no âmbito da instituição (UFPA, 2009).

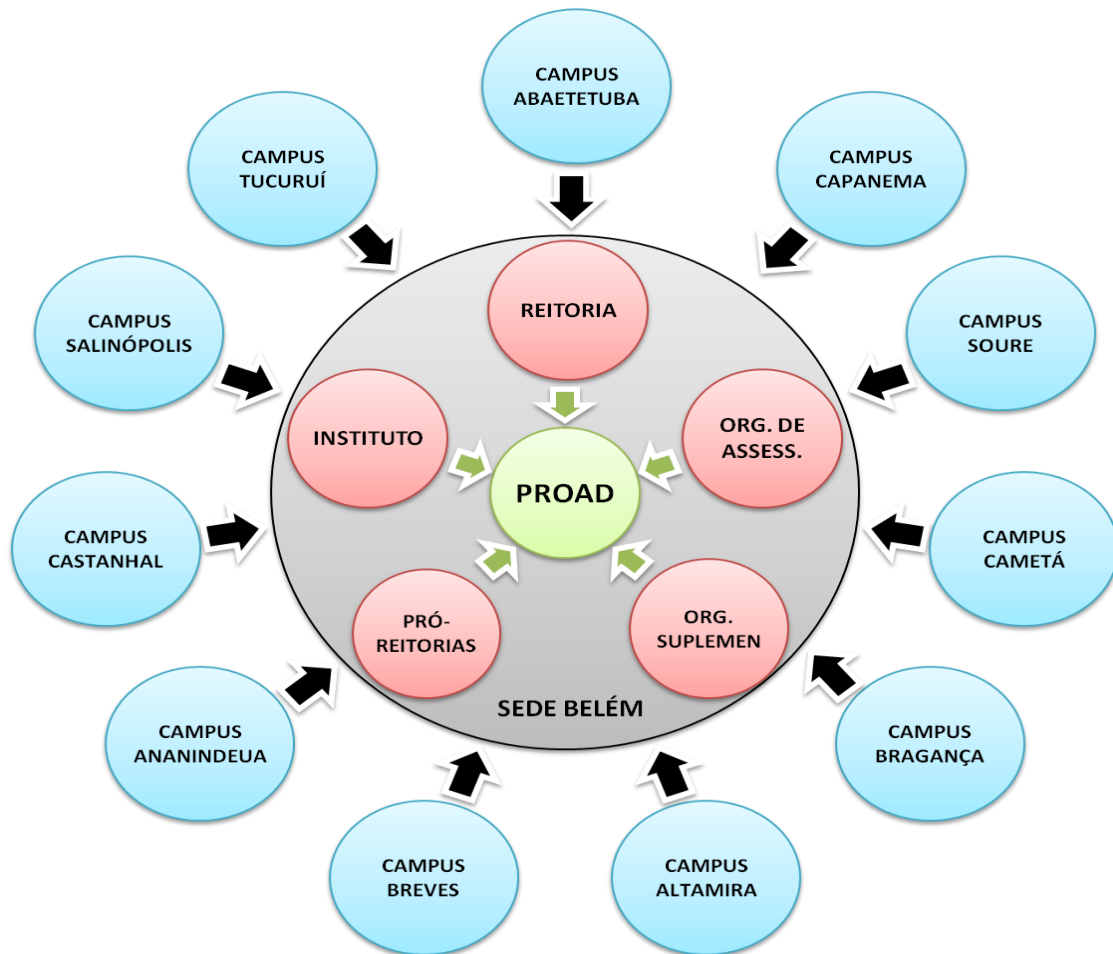
Assim, a PROAD lida com todos os processos de aquisições da Universidade e por onde perpassam os contratos administrativos que a Instituição firma com terceiros, por este motivo é o setor escolhido para objeto de estudo desta dissertação e onde teve origem a maior parte das informações específicas, necessárias para a pesquisa.

Já a PROPLAN é a Pró-Reitoria responsável pela proposição da política de planejamento e desenvolvimento institucional da UFPA, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Institucional (UFPA, 2009). Esta Pró-Reitoria organiza a programação orçamentária, designada Plano de Gestão Orçamentária (PGO), que determina a distribuição da dotação orçamentária para as unidades internas da UFPA (COSTA, 2017). Esta Pró-Reitoria, também realiza estudos com a finalidade de suplementação de créditos que se fizerem necessários no decorrer da execução orçamentária, assim como participa da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional e dos Planos de Gestão e analisa as repercussões financeiras decorrentes dos planos das unidades acadêmico-administrativas (UFPA, 2009).

Quanto às unidades internas da instituição que recebem a distribuição orçamentária, estas são designadas Unidades Gestoras Responsáveis (UGR's). Uma UGR pode representar um instituto, núcleo, campus, uma Pró-Reitoria ou um projeto. Cada unidade administrativa possui uma Coordenadoria de Planejamento Gestão e Avaliação (CPGA) que tem o controle dos gastos/custos da UGR que agrega (COSTA, 2017).

Conforme Nogueira (2014) as CPGA's possuem determinada autonomia para gerir seu orçamento, porém a execução orçamentária, contábil e financeira fica centralizada na Diretoria de Finanças e Contabilidade, (DFC), subunidade pertencente à PROAD.

Figura 2 – Centralização das demandas de aquisição na PROAD.



Fonte: Adaptado de Costa (2017, p. 48).

Além de concentrar o controle orçamentário geral da Instituição, através da DFC, a PROAD também concentra a efetivação de processos licitatórios, com poucas exceções como é o caso dos Hospitais Universitários que possuem uma comissão própria para realizar suas licitações, devido à natureza diferenciada de seus serviços, e duas CPGA's (Instituto de Ciências Sociais Aplicadas e Campus de Tucuruí) que possuem pregoeiros para a realização de procedimentos licitatórios (COSTA, 2017).

Desse modo, a importância de o estudo ser realizado na citada Pró-Reitoria, uma vez que a análise de critérios para uma proposta de um instrumento de monitoramento de riscos deverá observar os fatores que interferem na gestão de riscos em aquisições, cujos procedimentos, conforme observado, estão concentrados, em sua maior parte, neste setor.

1.6 Procedimentos metodológicos

Com o intuito de selecionar o melhor caminho de investigação científica, esta dissertação caracteriza-se como exploratória e descritiva. Exploratória e descritiva, no sentido de que coletou informações sobre o assunto, de modo a descrever a importância da efetiva gestão de riscos na área de contratações públicas; identificar se a instituição dispõe de política com a finalidade de fortalecer o monitoramento dos riscos nos contratos; e identificar o conjunto de ações necessárias para a análise de critérios para uma proposta de criação de um instrumento de monitoramento que fortaleça o gerenciamento de riscos nas contratações. Teve, ainda, a finalidade de investigar, coletando dados abertos ao público, acerca dos contratos mais significativos para a Universidade Federal do Pará, com o escopo de obter um panorama acerca desses contratos e seus respectivos valores e o impacto para a instituição, propondo a análise dos critérios para a criação de um instrumento de monitoramento voltado para o fortalecimento do gerenciamento de riscos nos contratos públicos, a fim de contribuir para a governança na instituição em análise.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa bibliográfica e análise documental foram usadas como principais métodos de desenvolvimento desta dissertação, a partir da leitura e análise de documentos oficiais da instituição, publicações e livros relacionados ao objeto estudado, com o intuito de buscar o que existe acerca da Gestão de Riscos no setor público, assim como procurando analisar os critérios para a proposta de um instrumento de monitoramento de riscos em contratos a partir de referenciais teóricos que abordem o assunto.

Uma pesquisa bibliográfica abrange a bibliografia já tornada pública sobre o tema a ser estudado. Tem como objetivo fazer com que o pesquisador tenha contato direto com tudo o que já foi abordado sobre determinado assunto. A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito sobre o tema, mas sim o exame do assunto sob novo enfoque, chegando a conclusões inovadoras (LAKATOS; MARCONI, 2017).

A pesquisa é caracterizada bibliográfica quando for elaborada a partir de material já publicado, com a finalidade de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito sobre o assunto a ser pesquisado (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Assim, o estudo utilizou a pesquisa bibliográfica concentrando-se especificamente em livros, artigos, dissertações e legislação sobre o tema de gestão de riscos, governança e contratos administrativos, com o fim de demonstrar a importância da temática em apreço, bem

como a viabilidade de análise dos critérios para uma proposta de instrumento de monitoramento de riscos nos contratos públicos.

A pesquisa também envolve a análise documental, com a investigação de documentos institucionais que auxiliem no entendimento referente ao assunto. A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados encontra-se restrita a documentos, escritos ou não, considerados fontes primárias de informação. Podem ser documentos de arquivos públicos (publicações administrativas), mas que não são extraídos de livros, revistas e publicações científicas (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Nesse sentido, foi utilizado o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPA, período de 2016 a 2025, Relatório de Gestão do ano de 2018 da instituição, Planos de Gestão Orçamentária (PGO's), a Política de Gestão de Riscos da UFPA, que contemplam aspectos relacionados às boas práticas de governança e gestão de riscos e que possam abrir caminho para a resposta ao objetivo geral desta pesquisa.

Foi utilizado, ainda, o Levantamento de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao ano de 2018, mais especificamente na área de aquisições da UFPA, com o fim de investigar como está a situação da instituição quanto à gestão e governança das aquisições e o que pode ser feito para melhoria contínua na área.

Optou-se, ainda, por uma pesquisa com abordagem qualitativa, dada a finalidade do trabalho, por não considerar somente dados quantitativos, e sim as variáveis de gerenciamento de riscos e sua relação com a governança das aquisições públicas, avaliando os fatores que possam interferir na efetividade do gerenciamento de riscos nos contratos administrativos e na análise dos critérios para a criação de um instrumento de monitoramento de riscos, que possa impactar na melhoria da governança da UFPA, podendo servir de modelo a outras instituições federais de ensino.

Uma pesquisa qualitativa é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contrapartida à pesquisa quantitativa, em que prevalecem mensurações (MARTINS, 2008).

No campo das Ciências Sociais Aplicadas há fenômenos de elevada complexidade e de difícil quantificação como, por exemplo, a supervisão de funções administrativas em um órgão, estratégias de uma organização não governamental, políticas governamentais, etc. Nestas situações, abordagens qualitativas são mais adequadas, tanto quanto ao tratamento contextual do fenômeno, quanto no que tange à sua operacionalização. O tratamento de eventos complexos requer um maior nível de detalhamento das relações dentro das organizações, entre os indivíduos e estas, assim como dos relacionamentos que se

estabelecem com o meio ambiente em que estão inseridos (MARTINS, 2008).

Foi feito o levantamento de documentação institucional sobre o tema, bem como a análise de livros, artigos e demais publicações, além de normas que tratam do assunto, com a finalidade de verificar que critérios seriam importantes para uma gestão de riscos em aquisições de forma eficiente. O período da pesquisa compreende o ano de 2016 – após as determinações e recomendações constantes do Acórdão TCU nº 1.679/2015-Plenário e a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 2016– marco inicial da efetiva obrigatoriedade de implantar a gestão de riscos nas instituições federais – até o ano de 2018.

Para a pesquisa, também foi efetuado um estudo bibliométrico acerca das publicações em gestão de riscos e contratos administrativos, no qual se detectou que existem ainda poucas publicações sobre a temática, sendo que está sendo muito mais recorrente em livros e revistas voltados especificamente para atender casos práticos na Administração Pública.

1.7 Organização da pesquisa

A pesquisa encontra-se dividida em oito seções. Na primeira seção mostra-se a abordagem da dissertação, a problemática, os objetivos estabelecidos, hipóteses e a justificativa para a pesquisa, assim como os procedimentos metodológicos utilizados. Na segunda seção, abordam-se conceitos relativos à Administração Pública e seus modelos, Governança e Gestão Pública. Na seção três apresenta-se o contexto da Universidade Federal do Pará (UFPA) na Administração Pública. Sucessivamente temos as seções referentes aos contratos administrativos e contratos realizados pela UFPA. Na sexta seção, analisam-se as normas gerais acerca da Gestão de riscos, a nível global e local. Evidencia-se na seção seis a Política de Gestão de Riscos da UFPA, o Acórdão TCU nº 1679/2015, os riscos inerentes às aquisições, assim como o último levantamento de governança do Tribunal de Contas da União, acerca das aquisições da instituição. Na sétima seção avaliam-se os critérios necessários para a proposta de um instrumento de monitoramento de riscos nas contratações, que possa ocasionar melhorias no cenário de governança da universidade. Já as considerações finais estão dispostas na seção oito, seguido das referências bibliográficas utilizadas para a pesquisa.

2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-la em ação organizacional, através do planejamento, da organização, da direção e do controle. Desse modo, a Administração Pública, em sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam como distribuir e exercer autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

De acordo com Bobbio (2001), o sentido da expressão “Administração Pública” indica o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, em uma coletividade ou organização estatal.

De acordo com a Constituição Republicana de 1988, a Administração Pública pode ser dividida em Administração Direta e Indireta. A Administração Direta abrange os serviços executados pelo chefe do Poder Executivo (presidente da república, governador ou prefeito) e dos ministérios (em nível federal) ou secretarias (em nível estadual e municipal). Não possuem personalidade jurídica própria e nem autonomia orçamentária.

Na Administração Pública, para que ocorra a celebração de um contrato administrativo, primeiramente deve haver a definição do orçamento que será destinado para o cumprimento das obrigações financeiras desta com o contratado. O orçamento público é um documento, que deve ser aprovado por lei e contém a previsão de receitas e estimativa de despesas, a serem realizadas por um Governo, dentro de um determinado exercício, geralmente no período de um ano. No Brasil, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA) que estabelece os orçamentos da União, por meio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Sendo que, na sua elaboração, compete ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo.

Dias (2017) exemplifica como presentes na estrutura da Administração Indireta os órgãos responsáveis pelo atendimento às necessidades básicas da população, como educação, saúde, assistência social, lazer, segurança pública, transporte, dentre outras.

Já a Administração Indireta possui personalidade jurídica e patrimônio próprios, estando vinculada à Administração Direta, o que não quer dizer subordinação, refletindo apenas uma hierarquia, não estando essas entidades diretamente vinculadas ao chefe do Poder Executivo.

Essas entidades da Administração indireta prestam serviços públicos com base em legislação própria, podem manter regime de relações de trabalho diferenciado em relação aos funcionários da Administração direta, no tocante a direitos e garantias referentes à previdência social (DIAS, 2017; TEIXEIRA, 2012; COSTIN 2010; MATIAS-PEREIRA, 2014). Fazem parte da Administração indireta as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista.

2.1 Modelos de Administração Pública

Observa-se que a constituição dos modelos de gestão pública no Brasil compreendeu três momentos: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial, representando três tipos de organização do Estado. No entanto, como fases que são, estas abrangem uma percepção acerca da realidade, fazendo com que representem mais o cruzamento complexo das características dos três modelos, do que necessariamente uma construção rígida e sequencial, tal como costuma ser apresentada.

O conceito de patrimonialismo, no Brasil, foi fundamental como instrumento analítico e teórico para construir uma interpretação a respeito da formação do Estado. O pressuposto é que a tradição política brasileira não separa o público do privado, não sendo um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo, mais do que um modelo de organização, seria um sistema legitimador do governo em função de privilégios, no contexto de uma sociedade estamental herdada do mundo ibérico. (FILGUEIRAS, 2018)

Dessa forma, o Estado brasileiro viveu em um período oligárquico e patrimonial, no início do século XX, organizado por uma economia mercantil e agrícola. Uma sociedade que acabara de sair do regime escravagista e ainda nitidamente dividida em classes sociais. A política desta sociedade era centralizada nas elites, havendo baixa representatividade no que diz respeito aos governantes. A sociedade já não era uma sociedade dividida entre senhores e escravos, mas também ainda não comportava como uma sociedade capitalista clássica, assumindo características de uma sociedade pós-industrial considerando que o pequeno segmento estatal deu origem a uma nova classe média burocrática pública e privada, que passou a repartir com a alta burguesia não apenas o poder político, mas também o poder econômico (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Sérgio Buarque de Holanda (1936) foi quem pela primeira vez utilizou o conceito de patrimonialismo, caracterizando as elites políticas brasileiras, distinguindo o “funcionário patrimonial do puro burocrata”, ponderando que não era fácil aos detentores de posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a diferença fundamental entre os domínios do privado e do público. Essa elite política letrada e conservadora mandou de forma autoritária, não havendo democracia. As eleições eram uma farsa. A distância social e educacional entre a elite política e o restante da população era imensa (BRESSER-PEREIRA, 2001). Assim, os critérios da administração pública eram pessoais e a preocupação com a eficiência no funcionamento dos serviços estatais praticamente inexistentes.

Filgueiras (2018) aduz que essa cultura patriarcal seria herança do mundo ibérico, e seria uma sociedade estruturada pela cordialidade, em que a ação não se presume em critérios racionais, mas em critérios oriundos da irracionalidade dos sentimentos.

A ruptura com esse passado e com os modelos de personalismo que se reproduzem em conceitos como patrimonialismo, patriarcalismo e cordialidade compõe uma vertente interpretativa do Brasil.

Já o modelo burocrático teve notável disseminação nas organizações públicas no século XX. Este modelo é atribuído a Max Weber, porque observou e sintetizou seus principais atributos. Porém, esse modelo já vinha sendo disseminado desde o século XVI, nas organizações públicas, militares e religiosas, em especial, no continente europeu, tendo sido experimentando em diversos níveis organizacionais, culminando, assim, com sua adoção no século XX por organizações privadas, públicas e do terceiro setor. (SECCHI, 2009)

Em sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber (1930) identificou o exercício da autoridade racional-legal como sendo fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder decorre das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição.

A partir dessa premissa inferem-se as três características principais do modelo burocrático, que são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, os documentos escritos de procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e formalização da comunicação interna e externa. As tarefas do empregado são formalmente instituídas de forma a garantir a continuidade do trabalho e standardização dos serviços prestados, para evitar o máximo possível a discricionariedade na execução de rotinas (SECCHI, 2009).

Já a impessoalidade estabelece que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que estão ocupando as funções, auxiliando no intuito de evitar a apropriação individual do poder e outros benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa a função que exerce ou até mesmo a organização.

Quanto ao profissionalismo, este está intimamente relacionado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem revelar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento (SECCHI, 2009).

Outra característica que é inerente à gestão burocrática é a preocupação com a eficiência organizacional, conferindo, no âmbito econômico, a alocação racional de recursos, culminando, também, com a alocação controlada de pessoas dentro do órgão público. No tocante à eficiência administrativa, esta leva à obediência estrita em relação à formalidade dos procedimentos. Assim, este modelo se atém ao controle dos procedimentos e frequente preocupação com a imparcialidade no tratamento entre empregados e clientes (SECCHI, 2009).

Quanto à nova gestão pública ou administração pública gerencial, observa-se que esta é um modelo normativo pós-burocrático, pretendendo a estruturação e gestão da administração pública, de forma eficiente, eficaz e com competitividade.

Bresser-Pereira (2002) analisa esta reforma como um marco de reconstrução estatal, uma mudança estratégica para que o Estado Brasileiro pudesse competir no mundo globalizado.

A partir dos anos de 1980, uma segunda grande reforma do Estado começou a ocorrer nos países desenvolvidos - a Reforma da Gestão Pública. Deriva de resposta às duas grandes forças que definiram o século XX - a globalização e a democracia - resposta que a administração pública burocrática não conseguia dar, pois foi resultado de regimes autoritários e relativamente fechados ao resto do mundo (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Assim, o autor entende que a Reforma da Gestão Pública de 1995 foi um marco de esforço de reconstrução do Estado Brasileiro, tendo sido uma mudança decisiva para habilitá-lo a competir em um mundo global em que os Estados nacionais se tornaram mais estratégicos do que antes, apesar de terem também, se tornando mais independentes.

No Brasil, a Reforma da Gestão Pública de 1995 foi uma resposta aos desafios apresentados pela globalização. Sendo assim, passou a ser importante a questão da competitividade e o Estado assumiu um papel estratégico de apoio às suas empresas. Mais estratégico no plano econômico do que no tempo da diplomacia do equilíbrio de poderes, em

que os Estados eram chamados somente nas horas de guerra, ou para garantir o Estado de Direito. Na globalização, o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de ter diminuído. Entretanto, se o custo do aparelho do Estado for excessivo, pesará sobre as empresas e o país poderá perder terreno na competição global. Esse é um desafio fundamental e, diante dele, é óbvio que a nova gestão pública, com as ideias de mais autonomia e de mais responsabilidade para os gestores, é um modo muito mais adequado de resposta (BRESSER-PEREIRA 2002).

Para Bresser-Pereira (1995) seria necessário dar um salto adiante, em uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, envolvida em controle de resultados e descentralizada, para ser alcançada pelo cidadão que é quem concede legitimidade às instituições, em uma sociedade democrática.

Godoy (2011) defende que o modelo de gestão pública de Bresser-Pereira, é o modelo que corresponde à democracia republicana ou participativa, núcleo do Estado social-liberal e republicano. Nesse sentido, o Estado republicano é resposta e ao mesmo tempo reação ao uso indevido de bens públicos, assim como à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos.

Essas mudanças no perfil do Estado causaram profundas alterações nas entidades e órgãos públicos, nos próprios agentes do Estado, na natureza jurídica e operacional das administrações direta e indireta, no controle dos atos da administração, na essência dos atos administrativos, nos contratos celebrados pela administração, na intervenção do Estado na propriedade e na responsabilidade civil do Estado.

De acordo com Bresser-Pereira (2009), o Estado republicano se torna viável no contexto de uma sociedade civil ativa, em que sejam observados os princípios da democracia liberal, social, participativa ou deliberativa. Os Estados republicanos diferem de um país para outro, sendo o reflexo de sua história e cultura, porém compartilhando alguns valores e instituições, básicos e comuns, havendo um encaminhamento para Estados republicanos, pois desde o surgimento do Estado moderno, o sistema de governo democrático vem progredindo, não de forma linear e nem seguindo um padrão constante, mas com altos e baixos, avanços significativos e, algumas vezes, apresentando trágicas regressões.

Os países avançados contam, ainda, com instituições mais eficazes quanto à responsabilização de políticos e funcionários burocráticos e à proteção do Estado. Por outro lado, contam com cidadãos mais participativos e instruídos, sendo que os direitos republicanos, ainda que constantemente violados, são, na atualidade, mais bem protegidos e definidos. Desse modo, Bresser-Pereira (2009) entende que as reformas institucionais, em

especial a reforma da gestão pública, avançaram em toda parte, significando que o Estado se tornou mais capaz.

Nesse sentido, pondera-se que a reforma do aparelho do Estado teve a finalidade de aumentar e melhorar a governança estatal, entendendo esta como a capacidade de efetivar políticas públicas, de modo mais eficiente.

Janet e Robert (DENHARDT, 2007) tecem críticas a esse modelo de gestão, devido às diferenças entre a esfera pública e a esfera privada. Assim, os autores descreveram um modelo de administração pública voltada eminentemente ao cidadão, denominado Novo Serviço Público (NSP), que surge para reafirmar valores da democracia, cidadania e interesse público. Os sete princípios-chave desse modelo são: Servir cidadãos e não consumidores; Perseguir o interesse público; Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; Pensar estrategicamente, agir democraticamente; Reconhecer que a *accountability* não é simples; Servir em vez de dirigir; Dar valor às pessoas e não apenas à produtividade.

Conforme Réus (2012), ressalva-se que a realidade acaba se compondo pela “mistura” entre os diversos modelos de gestão pública e a convivência entre estes modelos vai se alternando de acordo com o seu grau de predominância ao longo do tempo.

2.2 A atual Administração Pública no Brasil

Observa-se que a aceleração da modernização do país ocorreu principalmente entre 1850, quando houve o domínio da economia do café, no país, e 1980, quando o desenvolvimento industrial desacelera e tem início a crise do Estado. Porém, a modernização continuou a acontecer após esse período, de modo que o Brasil de hoje é radicalmente diferente do país há um século e meio, possuindo uma economia mais rica, sociedade mais diversificada, uma administração pública com menos resquícios de uma sociedade patriarcal e mais características gerenciais (BRESSER-PEREIRA, 2001).

As profundas transformações por que passaram o Estado – a partir da quebra do paradigma subjacente à reforma do Estado dos anos 80, que ocasionou elevadas pressões e exigências socioeconômicas, políticas e ambientais no mundo – acabam por impactar na administração e na forma de gestão pública, exigindo do ente público uma atuação mais ampla, não apenas voltada para a eficiência, mas, principalmente, para a equidade, justiça

social, desenvolvimento sustentável, enfrentamento dos problemas ambientais, o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento humano (MATIAS-PEREIRA, 2010b)

O principal desafio com que se depara uma nova forma de gerir a Administração Pública em um contexto mundial de mudanças de paradigmas se define em como pacificar, mobilizar e controlar forças sociais que apresentam novas formas de segmentação ao mesmo tempo em que são superadas as velhas barreiras sociais (patriarcais e com populações profundamente desiguais na sociedade).

A diferença entre a velha e a nova Administração Pública está em que, nos modelos políticos baseados na soberania nacional, a administração era exercida integrando linearmente os conflitos, significando que ela se organizava como um aparato de poder coeso a fim de que pudesse reprimi-los, normalizando a vida social e assim, alcançando o desiderato do Poder Público (paz social, ordem pública ou segurança das relações jurídicas), estabelecendo o equilíbrio de forças que interagem entre os espaços criados entre o Poder Público e a sociedade (DUARTE; CADERNARTORI, 2008).

Já na Administração Pública globalizada, o seu modelo é fragmentário, uma vez que tem como objetivo integrar conflitos, não por via de um aparato de poder coerente que equalize as relações sociais, mas através da exploração das diferenças que estes cada vez mais aprofundam (DUARTE; CADERNARTORI, 2008).

Assim, esta nova Administração Pública (NAP) não mais responde ao modelo hegeliano, característico da modernidade, o qual estabelecia uma clara divisão entre a sociedade civil, tida como o reino de atuação, produção e circulação econômica e cultural e o Estado, como unidade política e de atuação judiciária e administrativa. Desse modo, apoiava-se nas mediações entre essas instâncias através da sociedade burguesa a qual, então assumia um papel de centralidade econômica e cultural da vida social. Também não corresponde mais o modelo weberiano de administração racional, centrada na contínua mediação temporal e sob um prisma de legitimidade da atividade política e administrativa através da legalidade. Essas características começaram a ser substituídas pela diretriz que determina que a administração de fins políticos tende a ser separada dos meios burocráticos, ao contrário do modelo weberiano, que tendia a tornar coerentes meios burocráticos e fins políticos. (DUARTE; CADERNARTORI, 2008).

Na Nova Administração Pública, a lógica da atividade linear, operada na relação meios (função pública) – fins (objetivo ou finalidade pública) é substituída por uma lógica diferenciada e multifuncional que atende as especificidades de cada situação social ou grupo com que se travam relações.

Como exemplo, pode-se observar que a Administração Pública deixa o seu papel de mero executor e representante de órgãos políticos centralizados, tornado-se mais autônoma, na medida em que passa a interagir através de acordos e atos unilaterais com os diversos grupos sociais, sejam de comércio, de trabalhadores, étnicos, religiosos, etc., na tentativa constante de liberdade de ação em relação aos demais poderes estatais, inclusive através de leis que garantam uma flexibilização cada vez maior nos mecanismos de controle legislativo *a priori* sobre os atos do poder público (DUARTE; CADERNARTORI, 2008).

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi o primeiro ato legal que trabalhou acerca da reforma administrativa no Brasil. Este Decreto inseriu a descentralização funcional na prestação de serviços públicos, permitindo a transferência de atividades que antes eram realizadas pela Administração direta e passaram para a administração indireta, dando maior dinamismo operacional ao setor público, diminuindo a organização extremamente burocrática e centralizada.

Além disso, com a promulgação da Constituição Republicana de 1988, foram implementados, no Brasil, instrumentos que reforçaram a descentralização governamental, incentivaram a municipalização da gestão pública, concedendo maior autonomia e poder aos municípios, além de promover a criação de conselhos municipais diversas áreas de interesse público (DIAS, 2017).

No art. 37 da Constituição está claramente expresso que a Administração pública direta ou indireta, da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi incluído, também, o princípio da eficiência. Considerando esses aspectos, se torna perceptível a modernização por que o Estado está passando, devendo estas mudanças ser uma das prioridades no contexto da reforma administrativa do país.

Esses esforços permitem que os governantes possam atuar com maior transparência na administração pública, assim como alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade, ocasionando um ambiente favorável à inclusão social e fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2012a).

No entanto, entende-se que a gestão pública não deve ser voltada apenas para os princípios da eficiência e eficácia, mas também observar os princípios da legalidade e legitimidade e de outros valores que transcendem os padrões da gestão de negócios. A gestão

pública não é só um processo interno, mas, primeiramente, uma questão externa de um contexto sociopolítico complexo (KICKERT; STILLMANN, 1999).

Sobre a perspectiva contemporânea, Motta (2013) destaca que a gestão pública se baseia não apenas no contexto histórico, como também na constante procura de novos conhecimentos para a compreensão da relevância e validade do saber administrativo. Pondera, ainda, que na perspectiva prática, há pressões para que haja mais e melhores serviços e uma perspectiva de solução imediata de problemas urgentes. A sociedade tem a expectativa de que a Administração Pública forneça o melhor atendimento de suas demandas sociais, com o uso eficiente de recursos e transparência dos atos.

Nesse sentido, um dos principais desafios da Administração Pública no mundo contemporâneo é a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável, em um momento de profundas mudanças de paradigmas na sociedade, em especial nas áreas econômicas, sociais, ambientais, culturais e tecnológicas. Este desafio impõe à administração pública a necessidade de rever a questão da governança e do modelo de gestão pública, exigindo mecanismos inovadores de integração com a sociedade. Diante dessa situação os governos, além da preocupação permanente em elevar o nível de desempenho da gestão, devem dedicar atenção especial às questões envolvendo ética, moral e transparência na administração pública (*accountability*) (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

2.3 Governança e Gestão Pública

A expressão *governances* surgiu a partir de reflexões geridas, sobretudo, pelo Banco Mundial, com o intuito de aprofundar o conhecimento dos critérios que tornam um Estado eficiente. Essa preocupação deslocou o centro de atenção das implicações estritamente econômicas da atividade do Estado, para um cenário que seria mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública (DINIZ, 1995).

Desse modo, governança, que em inglês alude ao ato de governar, passa a identificar uma nova forma de governo caracterizada pelo maior grau de interação e cooperação entre o Estado e os atores não estatais que constituem redes de decisão conjuntas, distinto, portanto, do modelo de controle hierárquico. Nesse modelo, o processo de formulação e implementação de políticas públicas ocorre através da cooperação inter e intrainstitucional e entre atores públicos e privados, em uma estrutura de redes, e não mais de autoridade hierárquica (CAMPOS, 2002).

A ideia de governança é mais bem compreendida quando sua análise parte do ponto de vista global. Desse modo, com a finalidade de fortalecer a cooperação global, para garantir a paz, alcançar o desenvolvimento sustentável e universalizar a democracia, foi criada, em 1991, a Comissão sobre Governança Global, que divulgou em seu relatório *Nossa comunidade global* o conceito que adotou de governança (DIAS, 2017).

Para a Comissão sobre Governança Global (1996) a totalidade das diferentes formas pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, é um processo contínuo por meio do qual é possível acomodar interesses conflitantes ou distintos e realizar ações cooperativas. Nesse sentido, governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses da sociedade e das instituições.

Para Dias (2017) um sistema de governança global é constituído de normas, regras, princípios, procedimentos de tomada de decisão, organismos intergovernamentais, organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais, meios de comunicação, agentes, instituições que existem em alguns dos muitos segmentos específicos que formam o sistema global de governabilidade¹: meio ambiente, comércio, finanças, cultura, direitos humanos, saúde e habitação, dentre outros.

O autor mencionado observa que essas redes de políticas públicas constituem o modo atual da governança global, contribuindo para evitar dificuldades de coordenação e ineficiência no combate aos problemas globais.

O objetivo claro desse sistema de governança global é contribuir para a governabilidade do sistema mundial e de seus distintos subsistemas, sem que isso signifique a existência de um governo, ao contrário, não há necessidade de meios de coerção (que são os principais mecanismos de ação do Estado) para se alcançarem resultados (DIAS, 2017)

Dessa maneira, uma das características da governança é a não necessidade de governo, no sentido de que não necessita de meios coercitivos para obter resultados. Sua função primordial é a criação de mecanismos específicos, intencionalmente concebidos, para um determinado fim, que se torna geração de ordem no sistema internacional. Estabelece-se em nível global uma governabilidade, baseada em estruturas de governança (DIAS, 2017).

Nesse sentido, governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou, pelo menos, pelos autores mais poderosos de seu universo), enquanto os

¹Nesse contexto, governabilidade se refere às condições do ambiente político em que se efetivam as ações do sistema de governança, que podem gerar legitimidade das ações empreendidas, credibilidade e imagem pública positiva (DIAS, 2017).

governos, de forma geral, podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política (CZEMPIEL, 2000).

De outro modo, governança também pode ser entendida como a capacidade de praticar ações sem ter competência legal para ordenar que elas sejam feitas. A governança, diferentemente dos governos, pode distribuir valores de modo não autoritário, mas igualmente efetivo (CZEMPIEL, 2000).

Para a Comissão sobre governança global (1996), a governança global é um amplo, dinâmico e complexo processo interativo de tomada de decisão que está em constante evolução, se ajustando a novas circunstâncias. Ainda que tendo que atender as exigências específicas de diferentes áreas de atuação, a governança deve ter uma análise integrada acerca de questões relativas à sobrevivência e prosperidade humanas. Reconhecendo a natureza sistêmica dessas questões, deve adotar medidas igualmente sistêmicas para resolvê-las.

Dias (2017) pondera que esse sistema de governança global que se manifesta em várias áreas gera um conjunto significativo de normas, recomendações, declarações, propostas, etc., que conformam um conjunto de ações sob responsabilidade, de forma geral, de organismos da Organização das Nações Unidas (ONU) ou a esta associados, que são subsidiados por outras organizações, formando um sistema articulado para viabilizar a governabilidade global.

Assim, essa estrutura de governança se reproduz nos Estados, com a participação da administração Pública, existindo instância em todos os níveis de articulação do Estado (federal, estadual e municipal). No Brasil, por exemplo, os conselhos municipais, em conjunto com as administrações públicas, formam um sistema de governança municipal, permitindo que muitas ações sejam encaminhadas mais facilmente sem a necessidade da força coercitiva do Estado (DIAS, 2017).

Nesse contexto, pode-se entender governança local como a cooperação e compartilhamento de responsabilidades entre o setor público, setor privado e o terceiro setor² na implantação e implementação de políticas públicas (DIAS, 2017).

Bhatta (2003) entende que a governança trata da aquisição e distribuição do poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito ao modo como as corporações são administradas. Já a governança corporativa no setor público, por sua vez, diz respeito à

² Conforme Dias (2017) o setor público é caracterizado como sendo o Estado, podendo compartilhar com outros agentes a realização de políticas públicas, complementando sua ação e estabelecendo novas formas de relacionamento com a sociedade. Estes novos agentes que passam a complementar as ações do Estado, atuando onde o Estado não pode ou não consegue atuar, são chamados de terceiro setor, diferente dos setores privado e público, constituindo um setor não estatal.

administração das agências³ do setor público, através de princípios de governança do setor privados, que o autor considera ser perfeitamente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas.

É perceptível que o conceito de governança corporativa esteja relacionado com *accountability* – entendido como a responsabilidade de prestar contas (MATIAS-PEREIRA, 2010a). Desse modo, a Administração Pública realmente comprometida em assegurar a integridade do que faz, não aguardará que ocorra uma investigação de seus dirigentes, mas se desenvolverá com o intuito de evitar comportamentos não éticos no momento em que detectar indícios de desvios nessa área (MATIAS-PEREIRA, 2012b).

Ocorre que a palavra governança é um termo que possui uma diversidade de conceitos e tipologias, podendo ser pública, corporativa, de políticas públicas, de pessoal, de tecnologia da informação, urbana, de solo, global, local, ambiental, etc., a depender da perspectiva de análise para sua conceituação (NARDES, ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014).

Nesse sentido, Timmers (2000) define que a governança corporativa no setor público deve ser entendida como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, efetuada pela organização governamental, pela situação organizacional e por autoridades de governo, com a finalidade de relacionar os objetivos políticos eficiente e eficazmente, assim como comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade. Desse modo, a governança do setor público é constituída pelos seguintes elementos: responsabilidade em atender a sociedade; supervisão; controle; e assistência social.

Marques (2000) defende que há diversas maneiras de representar a governança corporativa no setor público, devido à complexidade da estrutura de governança e das diferentes formas de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Embora haja essas divergências, a boa governança, seja no setor público, seja no privado, exige clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes envolvidas da organização e sua estrutura para administrar os recursos, assim como entregar os resultados pretendidos; e suporte para a administração.

Slomski (2012) aduz que governança corporativa, conforme Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)⁴, é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e

³ Aqui “agência” é utilizada como sinônimo de organização e considerada um termo amplo, podendo incluir, departamentos governamentais, órgãos autônomos, assim como qualquer outra organização no setor público. Porém, uma agência se distingue de departamentos do governo pelo seu grau de autonomia do controle político. Essa autonomia também é constada nas esferas gerencial e política (BHATTA, 2003).

monitoradas, envolvendo o relacionamento entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade. Quanto à governança corporativa na gestão pública governamental, o autor observa que é preciso reorientar, criar novas formas de ver a coisa pública.

Assim, Slomski (2012) defende a aplicação dos objetivos do código das melhores práticas de governança corporativa, editado pelo IBGC, ao setor público. Alguns desses objetivos consistem em: geração de valor à sociedade, ocasionando o bem-estar das pessoas; melhoria de desempenho dos órgãos, através de implementação de ações de melhoria; facilitação de acesso ao capital a custos mais baixos; contribuir para a perenidade dos serviços, oferecendo serviços com qualidade e tempestividade que a sociedade requer; aplicação dos princípios da transparência, equidade, pautando por políticas e ações que produzam bem-estar social e prestação de contas (*accountability*).

Dessa forma, analisa-se que os princípios da governança pública não são completamente diferentes dos aplicados na governança corporativa. A distinção básica é que na governança pública os gestores possuem sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com nível mais elevado de compromisso, transparência, responsabilidade, ética e senso de justiça (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Observa-se, assim, que a gestão pública não pode ser considerada apenas por critérios existentes na esfera privada, sob o risco de comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante das reformas de Estado (MATIAS-PEREIRA-2012b).

Para Martins e Marini (2014) governança pública é capacidade de governo; governar em rede de forma colaborativa; governar orientado para resultados. Sendo todos esses elementos necessários para gerar valor público sustentável.

Portanto, a governança pode ser entendida como um esforço comum de ação nos processos de políticas públicas, por meio de um sistema integrado de redes, em que diversos atores empregam os mais distintos recursos (legais, técnicos, de conhecimento, financeiros, etc.) no intuito de atingir objetivos previamente definidos, com a finalidade de obter o bem-estar de uma coletividade (DIAS, 2017).

⁴O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) é uma organização exclusivamente dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil e o principal fornecedor de práticas e discussões sobre o tema no país, sendo reconhecido nacional e internacionalmente. Fundado em 27 de novembro de 1995, tem o propósito de “ser a principal referência nacional em governança corporativa; desenvolver e difundir os melhores conceitos e práticas no Brasil, contribuindo para o melhor desempenho das organizações e, conseqüentemente, para uma sociedade mais justa, responsável e transparente.” (SLOMSKI, 2012)

De tal modo, a boa governança deve ser participativa, transparente e responsável, além de eficaz e equitativa e promover o Estado de Direito. Deve assegurar que as prioridades políticas, sociais e econômicas estejam fundamentadas em um amplo consenso na sociedade e que as vozes dos mais vulneráveis sejam ouvidas na tomada de decisão sobre alocação de recursos de desenvolvimento (PNUD, 1997).

Para Nardes, Altounian, Vieira(2014) a boa governança surge como um conjunto de regras e instrumentos que possibilitam um melhor alinhamento das ações do delegado em relação às expectativas do delegante e, também, maior garantia de que os resultados esperados serão efetivamente entregues.

Desse modo, uma boa governança deve elencar alguns princípios básicos, tais como: (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 2001; PNUD, 1997)

- Abertura: as organizações devem trabalhar de modo mais transparente, devendo utilizar uma linguagem acessível e compreensível pelo grande público. Essa característica reveste particular importância na melhoria da confiança em instituições complexas (Dias, 2017).
- Estado de Direito: as estruturas jurídicas precisam ser independentes e justas e as leis devem ser aplicadas de maneira imparcial, principalmente aquelas referentes aos direitos humanos.
- Participação: a qualidade, a pertinência e a eficácia das políticas públicas dependem de uma ampla participação por meio de toda a cadeia política. O reforço da participação criará uma confiança maior no resultado final e nas instituições que produzem as políticas.
- Transparência: constituída sobre o livre fluxo de informações. Processos, instituições e informações são inteiramente acessíveis a todos os interessados.
- Equidade: oportunidade igual para todos, de forma a melhorar ou manter seu bem-estar.
- Responsabilização: É preciso definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada órgão deve assumir as responsabilidades correspondentes às suas ações.
- Eficácia e eficiência: as políticas devem ser eficazes e oportunas, dando respostas às necessidades como base em objetivos claros. Eficiência significa fazer mais e melhor com menos recursos.

- Coerência: as políticas e medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis.

Esses princípios são fundamentais para a instauração de uma governança mais democrática, constituindo a base da democracia e do Estado de Direito (DIAS, 2017).

Para a nova gestão pública, governança significa mudança nos padrões de governo, sendo a passagem de um modelo hierárquico centralizado para um modelo de governar associado, complementar e interdependente entre organismos governamentais, organizações privadas e do terceiro setor. A governança alude à capacidade do governo de articular todos os elementos de natureza econômica, as finanças públicas e a pressão social e, sobretudo, de proteção e benefício a uma sociedade democrática que requer o direito de ter um governo honesto, justo, transparente e que respeite os direitos humanos e o meio ambiente (DIAS, 2017).

Considerando os aspectos acerca da importância da governança em instituições, na atualidade, organizações ao redor do mundo, inclusive do setor público em diversos países, vêm se adaptando a um ambiente de mudanças contínuas, vivenciado nos últimos anos, mediante a adoção de estruturas de governança e práticas administrativas fortemente voltadas para gerenciar riscos que possam impedir ou dificultar a realização de suas missões e o alcance de seus objetivos, estabelecendo estruturas de controle interno capazes de responder adequadamente aos riscos identificados e, assim, garantir razoável certeza quanto ao alcance de seus objetivos, à consecução de suas missões e, por conseguinte, à continuidade e sustentabilidade de seus negócios (BRASIL, 2012).

Quanto à gestão pública, impende considerar que a ação do Estado, conduzido pelo governo, se efetiva através da gestão pública, com o objetivo de viabilizar e garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos. Assim, a gestão pública pode ser compreendida como a governança de uma rede complexa, integrada por inúmeros e diferentes atores como partes do governo local, regional e nacional, com objetivos e interesses, muitas das vezes, conflitantes, sendo evidente, desse modo, que o Estado não é um ator que pode impor de forma unilateral os seus anseios sobre os demais atores (sociedade, instituições, organizações sociais, etc.) (MATIAS-PEREIRA, 2012b).

Para Dias (2017) a Gestão Pública também pode ser considerada como um conjunto de procedimentos, mecanismos e formas sociais por meio dos quais o Estado administra tanto bens como serviços públicos, regulamenta a atividade econômica privada e contribui para o funcionamento do mercado.

A gestão pública pode, ainda, ser entendida como o planejamento, organização, direção e controle de bens e interesses públicos, agindo conforme os princípios administrativos, com a finalidade de atingir o bem comum, por meio de seus modelos delimitados no tempo e espaço (DIAS, 2017; SANTOS, 2014).

A Administração Pública se constitui de um conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos que são utilizados pelos três poderes do Estado. Esta não existe só no Poder Executivo, pois inclui serviços e órgãos incumbidos de realizar as atividades administrativas, executando as tarefas referentes, também, às decisões políticas, legislativas e judiciais.

Conforme esclarecimentos de Dias (2017), pode-se observar que a Gestão Pública vai além de uma técnica eficiente, pois se interessa, também, pelos problemas da sociedade. Nesse sentido, o que forma os elementos da Administração Pública é a associação de vontades para a resolução de problemas em comum. Assim, a Administração Pública não é um fim em si mesma, mas um instrumento do governo, estando a serviço da comunidade. Deve estar vinculada com problemas sociais e econômicos, como saúde, educação, obras públicas, meio ambiente e todos os campos que estiverem relacionados com a atividade governamental.

3 UFPA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Universidade Federal do Pará é uma instituição pública de educação superior, faz parte da Administração Indireta, vinculada ao Ministério da Educação, organizando-se sob a forma de Autarquia especial, com sede na cidade de Belém, cidade universitária José da Silveira Netto.

Conforme artigo 207, da Constituição Republicana de 1988, a instituição dispõe de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ainda, conforme o Estatuto da UFPA, esta se caracteriza como universidade multicampi, com atuação no Estado do Pará e sede e foro legal na cidade de Belém. Tem como princípios a universalização do conhecimento; o respeito à ética e à diversidade étnica, cultural e biológica; o pluralismo de ideias e de pensamento; o ensino público e gratuito; a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a flexibilidade de métodos, critérios e procedimentos acadêmicos; a excelência acadêmica e a defesa dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente.

3.1 Modelo de Gestão Pública utilizado na UFPA

Como se pode observar a Administração Pública no Brasil, em que pese a predominância de um modelo de gestão em determinados períodos, patrimonialismo, administração burocrática e gerencialismo ainda convivem na administração contemporânea. Não diferente é o caso da UFPA, que possui predominância de uma administração gerencial, voltada para a eficiência e eficácia dos atos administrativos, mas que também é possível a observação de traços de patrimonialismo e burocracia na instituição (podendo ser observado no trâmite dos processos e procedimentos, que ainda necessitam passar, muitas das vezes, por várias etapas até o seu destino final, verificando, ainda, o excesso de formalismo dos procedimentos administrativos).

Para a mudança desses aspectos, se torna necessária uma mudança na cultura da organização, no entanto pondera-se que as determinações dos órgãos de controle já estão fazendo uma parte desse papel, uma vez que a UFPA terá que mobilizar seu quadro de servidores para o atendimento das normas atuais, fazendo com que a gestão possua mais qualidade na administração da Universidade.

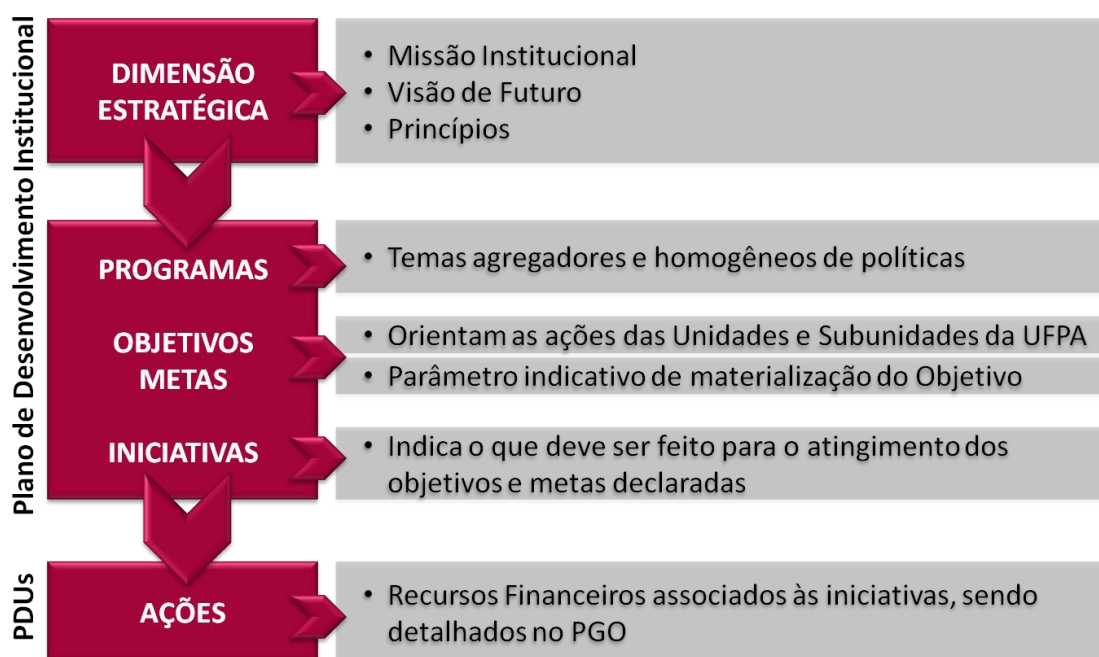
Ressalva-se que as exigências crescentes da sociedade e do governo por resultados exigem dos gestores públicos o estabelecimento e priorização de iniciativas mais relevantes, a mobilização de recursos e competências essenciais e a concretização de projetos estratégicos que são requisitos fundamentais para ampliar substancialmente a capacidade de produzir, medir e demonstrar resultados (UFPA, 2016a).

No entanto, para operacionalizar a aplicação dos princípios da gestão estratégica, é essencial que a organização defina uma forma estruturada e organizada de integrar os processos, estabelecendo um sistema gerencial.

Assim, o modelo de gestão deve prever que a integração dos processos de decisão estratégica e operacional deve-se dar em todos os níveis hierárquicos da organização e em todas as suas atividades fim e meio, o que possibilita a eliminação dos conflitos entre atividades de longo e curto prazo.

Desse modo, a figura abaixo apresenta, em síntese, o modelo de gestão estratégica atual na UFPA, compreendendo a dimensão estratégica composta pela missão institucional, princípios e visão de futuro institucional, que ensejam o estabelecimento de objetivos, metas, programas, iniciativas e ações que articulam, entre si, a Administração Superior, suas Unidades e Subunidades, com o aporte dos recursos orçamentários e financeiros para concretizar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPA, referente ao período de 2016-2025, nas perspectivas propostas em andamento na Instituição (UFPA, 2016a).

Figura 3 - Modelo de gestão estratégica na UFPA.



Fonte: UFPA (2016a, p.31).

Os programas, objetivos, metas, iniciativas e ações da UFPA seguem um encadeamento e são previstos como um conjunto de atividades que tem a finalidade de um caminhar em busca da qualidade no serviço público.

Assim, é possível observar que a estrutura do modelo de gestão utilizado pela UFPA aperfeiçoa seus processos, definindo sua missão institucional (o motivo principal de sua existência) assim como a visão de futuro (aonde pretende chegar) e, também a definição de seus objetivos e metas institucionais, bem como as iniciativas que terão que ser feitas para atingir os objetivos e metas declaradas e as ações a serem realizadas para o alcance dessas metas. Com esses direcionamentos, a UFPA volta-se eminentemente para uma gestão mais estratégica, gerencial, com objetivos claramente definidos. Tal fato configura-se essencial para uma nova gestão de suas atividades, principalmente no que concerne à temática desta dissertação.

4 DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Este item abordará acerca dos contratos realizados com a Administração Pública, os riscos advindos desses contratos e principais impactos, para a Administração, dos riscos contratuais, eventualmente consumados.

4.1 Contratos da Administração

Tradicionalmente, entende-se por contrato a relação jurídica formada por um acordo de vontades, em que as partes obrigam-se a prestações concebidas como contrapostas e de tal maneira que nenhum dos contratantes pode unilateralmente alterar ou extinguir o que resulta da avença. Daí, dizer-se que o contrato é uma forma de composição pacífica de interesses, fazendo lei entre as partes envolvidas (MELLO, 2018).

Os traços centrais desses contratos consistem na forma consensual para formação do vínculo e na autoridade de seus termos, os quais se impõem igualmente para ambos os contratantes.

Pondera-se que a atividade material da Administração pública não ocorre apenas somente por meio de atos unilaterais de vontade. Historicamente, estes constituíam a principal ferramenta de atuação da Administração Pública. No entanto, esta tem utilizado com cada vez mais frequência de novas ferramentas para formalizar o seu relacionamento com os particulares (FURTADO, 2017).

Uma parte dessa relação jurídica entre a Administração Pública e terceiros procedem de acordos de vontade entre ambos, ao qual denomina-se como “contratos”.

De acordo com Gonçalves (2003, p. 110):

Embora sempre com base na lei, o contrato pode ser a fonte imediata de poderes públicos da Administração contratante. Quer isto dizer que a existência de um concreto poder público (previsto em lei) pode depender de sua estipulação no próprio contrato: é assim em *todos os contratos*, com o poder público de aplicar sanções, e, em relação a *todos os poderes públicos* que a entidade pública exerce, nos contratos que são administrativos por força da vontade das partes.

Para o autor, mesmo que com base sempre em fundamento legal, o contrato é considerado como fonte de poderes da Administração Pública. Assim, a existência de um poder público atuante e com poder de aplicar sanções, depende do que foi previsto no próprio contrato.

Para Furtado (2017, p. 263):

Administração sente a necessidade de firmar acordos com entidades privadas com vista ao desempenho de suas necessidades relacionadas à realização de obras, à aquisição de bens ou à prestação de serviços. O objetivo desses acordos de vontade era e continua a ser em grande medida o de atender às demandas internas da Administração Pública, que sempre necessitou da colaboração dos particulares para o fornecimento de bens e serviços.

Assim, o autor discorre acerca da necessidade e importância dos contratos que a Administração firma com terceiros, de modo que sejam atendidas as demandas institucionais, com o auxílio de particulares, para que sejam fornecidos bens e serviços de que a Administração não dispõe.

Dentre estes contratos, distinguem-se (MELLO, 2018):

- a) contratos de Direito Privado da Administração;
- b) contratos administrativos, que é o objeto da pesquisa em apreço.

Ao contrário do primeiro, que será regido pelo Direito Privado, o segundo modelo rege-se pelo Direito Administrativo, posto que em um se trata, por exemplo, de compra e venda de imóvel, contrato de locação para se instalar uma repartição pública, etc. Já os contratos administrativos tratam acerca de concessão de serviços públicos, contrato de obras públicas, concessão de uso de bens públicos, dentre outros (MELLO, 2018).

Depreende-se que nos contratos administrativos, há a aplicação de regras e princípios predominantes do Direito Público, aplicando-se apenas supletivamente as normas privadas que forem compatíveis com o caráter público do instituto.

Os contratos administrativos possuem peculiaridades, sendo que a Administração Pública pode alterar unilateralmente o que fora pactuado a respeito das obrigações do contratante e extinguir unilateralmente o vínculo. Ambas as formas de instabilidade do contrato constituem um direito da Administração, observadas a identidade do objeto e a plena garantia dos interesses patrimoniais do contratado (MELLO, 2018).

Estas prerrogativas da Administração, no contrato administrativo, advêm por força da ordenação legal ou cláusulas chamadas de “exorbitantes”. Essa situação caracteriza-se por abrigar disposições que são incomuns ao Direito Privado, seja porque seria nula ou porque inadaptada a este (MELLO, 2018).

Pondera-se que foi a doutrina francesa que desenvolveu a teoria do “contrato administrativo”⁵, sendo que no Direito brasileiro os estudiosos se assentaram nos autores

⁵ Mello (2018) pondera que o principal teórico do assunto foi Gaston Jèze (*Principes Généraux du Droit Administratif*, ts. III, IV, V e VI). Atualmente a obra mais saliente é de André de Laubadère (*Traité Théorique*

franceses. Considerando que os administrativistas franceses predominantemente sistematizam sua jurisprudência, os doutrinadores brasileiros, de forma indireta, teorizam sobre a jurisprudência francesa no tema (MELLO, 2018).

O conselho de Estado da França teve, diante de si, dois problemas a resolver (MELLO, 2018):

- a) quais os poderes ou sujeições inerentes ao contrato administrativo, ou seja, qual o seu regime?
- b) Quando se deve considerar que um contrato é administrativo e, portanto, submisso a esse regime?

Ocorre que, não é difícil verificar que os traços peculiares ao regime do contrato administrativo giram em torno da supremacia de uma das partes, que assim procede a prevalência do interesse público sobre o particular. Esta supremacia se expressa tanto na possibilidade de instabilidade da relação, quanto na autoridade do contratante público, se manifestando esta autoridade pela presunção de legitimidade dos seus atos, pelo amplo controle e fiscalização da execução do contrato, pela possibilidade de impor sanções ao contratado. Esses traços são tidos como necessários para garantir a regular satisfação do interesse público substanciado no contrato (MELLO, 2018).

Quanto ao segundo aspecto, de saber quando tal contrato é administrativo, firma-se o entendimento de que teria esse caráter o contrato firmado pela Administração que atendessem a um dos três requisitos abaixo citados (MELLO, 2018):

- a) receber tal qualificação por lei;
- b) ter por objeto a própria execução de um serviço público;
- c) conter cláusulas exorbitantes.

Para Justen Filho (2016) o contrato administrativo em sentido amplo compreende uma pluralidade de figuras jurídicas muito heterogêneas entre si, existindo uma definição legal ampla, contida no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, estabelecendo contrato como todo e qualquer ajuste entre órgãos da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

O autor define contrato administrativo, em sentido amplo, como o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado

art Pratique des Contrats Administratifs, 3 vd.). Também é amplamente difundido o trabalho de Péquignot (*Théorie Générale Du Contract Administratif*).

legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa.

Já o contrato administrativo, em sentido estrito, compreende um acordo de vontades para constituir relação jurídica destinada ou a satisfazer de modo direto as necessidades da Administração Pública ou a delegar a um particular o exercício de competências públicas (JUSTEN FILHO, 2016).

Justen Filho (2016) observa que os contratos administrativos de colaboração são caracterizados pela assunção de obrigações, por um particular, de realizar prestação destinada a satisfazer, de forma direta e imediata, necessidades da Administração. Tais contratos geralmente têm por objeto compras, serviços ou obras, mas também atinge as alienações gratuitas e onerosas.

Os contratos administrativos em sentido estrito possuem regime jurídico diferenciado, produzindo uma relação direta e imediata como o desenvolvimento das atividades administrativas. A relevância das prestações objeto desses contratos, para a Administração Pública, conduziu à sua submissão a um regime jurídico cuja característica é a existência de competências extraordinárias em favor do poder público e de garantias reforçadas para o particular (JUSTEN FILHO, 2016).

Este regime jurídico atribui à Administração Pública competências muito relevantes, que não estão presentes nas contratações disciplinadas pelo Direito privado, compreendendo o dever-poder de exercer fiscalização rigorosa, de apurar o inadimplemento de particular e impor-lhe sanções, de alterar unilateralmente o objeto da contratação e de extinguir o contrato de modo unilateral. Dessa maneira, Justen Filho (2016) considera estas competências como prerrogativas extraordinárias.

Di Pietro (2018) entende que os contratos da administração, em sentido amplo, é uma expressão utilizada para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime de direito público.

Assim, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando a relação jurídica pelo traço da horizontalidade. Já nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando esta relação jurídica pelo traço da verticalidade.

Ocorre que as contratações administrativas devem ser antecedidas de um procedimento prévio, o qual poderá ou não configurar uma licitação. Nestas hipóteses, a Administração Pública é obrigada a desenvolver internamente atividades administrativas voltadas à (JUSTEN FILHO, 2016):

- Identificar objetivamente as suas necessidades;
- conceber uma solução técnica para o seu atendimento;
- determinar a viabilidade econômica e jurídica do contrato;
- elaborar minuta de um instrumento contratual;
- verificar a viabilidade de competição entre particulares e a necessidade de licitação.

Havendo os pressupostos para a licitação, a Administração deverá estabelecer os requisitos de habilitação, determinar a modalidade e o tipo de licitação, elaborando edital correspondente. Se não for o caso de licitar, deverão ser identificados os particulares em condições de executar diretamente a prestação contratual e de promover a escolha da alternativa mais adequada para a instituição.

Essas atividades denominam-se de fase interna da licitação. Já a etapa externa corresponde àquela em que se desenvolve a licitação propriamente dita, com atos administrativos destinados a instaurar a competição entre os interessados.

Justen Filho (2010) observa que a licitação procura selecionar o contratante e a proposta que tenham as melhores condições para atender a reivindicações do interesse coletivo. O autor (2012, p.11) pondera, ainda, que devido às inovações legislativas, para que uma contratação seja vantajosa não é mais necessário se fundar apenas em critérios de eficiência econômica e imediata. É preciso haver também uma análise da contratação como um todo e dos impactos (sociais, ambientais) a serem produzidos a longo prazo.

Quanto aos tipos de contratos, na definição de Hely Lopes Meirelles (2012) os principais contratos administrativos seriam o de concessão de serviço público, contrato de obra pública, de concessão de uso de domínio público, acrescentando, também, os contratos de fornecimentos em geral e o de prestação de serviços.

Di Pietro (2018) ressalta que dentre os contratos administrativos, compreende-se a concessão de serviço público, de obra pública, de uso de bem público, concessão patrocinada, concessão administrativa (estas duas últimas como formas de parceria público-privadas), o contrato de prestação ou de locação de serviços, o de obra pública, o de fornecimento, de empréstimo público e o de função pública.

Os principais tipos de contratos administrativos serão abordados mais especificamente na subseção 4.1.2 desta dissertação, descrevendo o conceito destes contratos administrativos,

suas características e exemplos de situações que possam ocasionar a ocorrência destas espécies de contratos.

4.1.1 Espécies de contratos

Cada contrato possui características peculiares ao tipo de acordo estabelecido, conforme a necessidade verificada entre as partes interessadas. Desse modo, nesta subseção, serão abordadas, de forma geral, as espécies de contratos existentes, suas características e exemplos de situações em que possam ocorrer. Trata-se de subseção exemplificativa das principais espécies de contratos, para melhor elucidação da temática abordada.

4.1.1.1 Contrato de obra pública

É o ajuste levado a efeito pela Administração Pública com um particular, que tem por objeto a construção, reforma ou a ampliação de certa obra pública (GASPARINI, 2012).

A obra pública pode se destinar ao serviço público (edifício público) ou à população (ruas, praças, calçamentos, pontes, metrô, etc.). Esses contratos só podem ser realizados com profissional ou empresa de engenharia, registrados no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA.

No que diz respeito à sua execução, o contrato de obra pública pode ser por empreitada e tarefa, conforme previsto no artigo 6º, VIII, da Lei nº 8.666/1993, sendo a empreitada por preço unitário, preço global ou integral. Já a tarefa é quando se ajusta a mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

4.1.1.2 Contrato de fornecimento

É a avença por meio do qual a Administração Pública adquire, por compra, coisas móveis de certo particular, pessoa física ou jurídica, com quem celebra o ajuste. Tais bens destinam-se à realização de obras e à manutenção de serviços públicos (GASPARINI, 2012). Tem como exemplo os materiais de consumo, produtos industrializados e gêneros alimentícios. Esses contratos assemelham-se muito ao contrato de compra e venda, regido pelo Direito Privado.

O contrato de fornecimento pode ser celebrado para a entrega de coisa desejada pela Administração Pública de uma só vez, em um só momento, e na sua totalidade (contrato de fornecimento instantâneo), ou de forma parcelada, ou seja, sucessivamente, ao longo do lapso contratual (contrato de fornecimento sucessivo). O pagamento é feito em dinheiro, nos termos e condições do ajuste celebrado e o recebimento dos bens comprados deve ser confiado a uma comissão, nos termos do artigo 15, § 8º, da Lei nº 8.666/1993 (GASPARINI, 2012).

4.1.1.3 Contrato de concessão de uso de bem público

É o ajuste, oneroso ou gratuito, efetivado sob condição, pela Administração Pública, chamada concedente, com certo particular, o concessionário, com o objetivo de transferir-lhe o uso de determinado bem público. Este tipo de contrato deve, ainda, prever a remuneração e o prazo. Deve, também, ser precedido de autorização legislativa e processo licitatório (GASPARINI, 2012).

Para Gasparini (2012), qualquer bem público pode ter seu uso transferido a particular que deseje utilizá-lo com exclusividade. Desse modo, pode ser transferido tanto o uso de bens móveis, quanto imóveis; de bens de uso comum, especial ou dominical, observadas previamente certas exigências administrativas, como a licitação, desafetação do bem e necessidade de autorização legislativa.

4.1.1.4 Contrato de concessão de obra pública

Trata-se de avença realizada pela Administração Pública com certo particular para atribuir-lhe a execução e exploração de determinada obra pública, remunerando-se do capital investido e dos encargos da execução através da cobrança de tarifas do usuário. Tem como exemplo o contrato de construção de uma ponte, com cobrança de pedágio pelo concessionário ou o contrato de construção e exploração de uma estação rodoviária. Por meio deste contrato, o concessionário constrói uma estação rodoviária, por exemplo, e passa a explorá-la, cobrando dos usuários a chamada “taxa de embarque”, o estacionamento e o aluguel dos boxes.

Este contrato depende, também, de autorização legislativa e licitação, que devem acontecer nesta ordem. Uma vez celebrado o contrato, este deve ser publicado, sendo que a

publicação pode ser resumida, mas nada impedindo que seja feita integralmente (GASPARINI, 2012).

4.1.1.5 Contrato de empréstimo público

É o ajuste pelo qual a Administração Pública consegue de um particular, com quem contrata, um empréstimo em dinheiro. Esse ajuste é necessário, mas só é justificado quando o valor se destina a atender situações emergenciais e imprevistas que não podem ser solucionadas com recursos normais, de arrecadação tributária, ou quando seu valor compuser o conjunto de receitas públicas. Os empréstimos podem ser alcançados no mercado interno e externo. A celebração desse ajuste exige prévia autorização legislativa, conforme artigo 48, II, da Constituição federal de 1988 e deve, ainda, observar as normas de endividamento e outras indicadas pelo Banco Central e editadas pelo Senado (GASPARINI, 2012).

O contrato de empréstimo público não se confunde com o de fornecimento, uma vez que neste não há a obrigação de devolver coisa da mesma espécie e qualidade (dinheiro), mas pagamento, enquanto naquele há a devolução de dinheiro. O Contrato de Abertura de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO) é um exemplo de contrato de empréstimo público (GASPARINI, 2012).

4.1.1.6 Contrato de gestão

Para Gasparini (2012) contrato de gestão é o ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, com o fim de lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos

Para Bresser-Pereira (1998) o contrato de gestão é um compromisso institucional, firmado entre o Estado, por meio de seus Ministérios, e uma entidade pública estatal, a ser qualificada como Agência Executiva, ou uma entidade não-estatal, qualificada como Organização Social. Seu propósito é o de contribuir ou reforçar o alcance de objetivos de políticas públicas, mediante o desenvolvimento de um programa de melhoria da gestão, com a finalidade de atingir uma qualidade superior do produto ou serviço prestado ao cidadão.

Assim, Bresser-Pereira (1998) identifica que um contrato de gestão deve especificar metas e respectivos indicadores, obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades. Em relação ao Poder Público contratante, o contrato de gestão se configura como um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada e racionalizada, na medida em que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas.

Embora não mencionado expressamente, o fundamento constitucional do contrato de gestão encontra-se no artigo 37, § 8º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 e, por força do texto constitucional, o contrato de gestão poderá ser utilizado tanto pela União, como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que disciplinado por lei em cada um desses entes.

4.1.1.7 Convênios e consórcios

Para Hely Lopes Meirelles (2012) o convênio é acordo, mas não é contrato, pois no contrato têm-se partes, ligadas contratualmente, que buscam interesses diversos e contrapostos (uma quer, no contrato de obra pública, a obra; a outra deseja a contraprestação), já no convênio têm-se partícipes (convenientes não vinculados por contrato) que agem em prol de objetivos de interesses comuns (por exemplo, Estado-Membro e União que desejam trocar informações para fins tributários). O partícipe pode, a qualquer tempo, retirar-se do convênio, respondendo pelas obrigações nele assumidas.

Dos convênios podem participar pessoas públicas de qualquer espécie (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), pessoas públicas e pessoas privadas, quer sejam físicas ou jurídicas. Porém, dada a natureza administrativa é indispensável que um dos partícipes seja pessoa pública (GASPARINI, 2012).

Quando do acordo participam apenas entidades públicas de mesma espécie, ou seja, só Estados-Membros ou só Municípios, diz-se que está diante de um consórcio. Assim, consórcio é definido como ajuste administrativo celebrado por pessoas públicas de mesma espécie, para a consecução de objetivos de interesse comum dos partícipes (GASPARINI, 2012).

Para Di Pietro (2018) consórcio administrativo é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns.

Os consórcios administrativos, diferentemente dos consórcios públicos regidos pela Lei nº 11.107/2005, não adquirem personalidade jurídica. As entidades se associam, mas dessa associação não resulta a criação de nova pessoa jurídica.

Quanto à necessidade de autorização legislativa para a celebração de convênio ou consórcio, em que pese algumas leis orgânicas exigirem, Di Pietro (2018) entende que a exigência é inconstitucional, por implicar o controle do Legislativo sobre atos administrativos do Poder Executivo, em hipótese não prevista constitucionalmente, nesse sentido também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF (MAYER, 1980). Porém, se o convênio ou consórcio envolverem repasse de verbas não previstas na lei orçamentária, nesse caso é imprescindível a autorização legislativa.

4.1.1.8 Contrato de parceria público-privadas (PPP)

As parcerias público-privadas foram instituídas, como modalidades de contratos, pela Lei nº 11.079/2004. Até a promulgação dessa lei, quando a Constituição fazia referência à concessão (artigos 21, XI e XII, 25, § 2º, 175 e 223), tinha-se que entender que a referência era à concessão de serviço público. Após a instituição do regime legal de parcerias público-privadas, embora a Constituição continue a mencionar apenas a concessão, tem-se que incluir sob a égide dos dispositivos constitucionais a concessão patrocinada, que é definida em lei como concessão de serviço público, ainda que sujeita a regime jurídico diverso. Assim, os serviços previstos nos artigos 21, XI e XII e 25, § 2º, que admitem cobrança de tarifas dos usuários destes serviços, podem ser prestados sob a forma de concessão de serviço público comum ou concessão patrocinada (DI PIETRO, 2018).

Quanto ao artigo 175 da Constituição, cabe a concessão administrativa uma vez que essa modalidade de concessão poderá ter por objeto a prestação de serviços públicos, não se aplicando, porém, a política tarifária, porque a remuneração do concessionário fica a cargo do poder concedente, não cabendo, portanto, a instituição de tarifa ao usuário.

Embora existam outras espécies de parcerias entre os setores público e privado, a Lei nº 11.079/2004 reservou a expressão “parceria público-privada” para as duas modalidades de concessão citadas anteriormente, pois nos termos do artigo 2º, da mencionada lei, parceria público-privada é contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Assim, pelo artigo, 2º, § 1º, da citada norma, a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Já o § 2º define como concessão administrativa o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, mesmo que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

4.1.1.9 Contratos em Regime Diferenciado de Contratações (RDC)

O Regime Diferenciado de Contratações foi estabelecido pela Lei nº 12.462/2011, originariamente, apenas para as licitações e contratos necessários à realização da Copa das Confederações da Fifa 2013, da Copa do Mundo Fifa 2014, dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e das obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos referidos campeonatos mundiais. Posteriormente, foi estendido para outras hipóteses de licitações e contratos, conforme alterações no artigo 1º, da citada lei, trazidas pelas Leis nº 12.688/2012, 12.722/2012, 12.745/2012, 12.980/2012, 13.190/2015 e 13.243/2016, para prever este regime, por exemplo: às ações integrantes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC); realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas do Sistema Único de Saúde (SUS) e para obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia, dentre outras situações.

Considerando o artigo 39 da Lei de RDC, a aplicação da Lei nº 8.666/1993 acontece de forma subsidiária a estes contratos, além de que o artigo 8º traz a previsão de regime de contratação integrada entre os regimes de execução indireta de obras e serviços de engenharia, ao lado da empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral, não havendo, ainda, a necessidade de projeto básico aprovado pela autoridade competente, em anexo ao instrumento convocatório, uma vez que a contratação já abrange a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (DI PIETRO, 2018).

4.1.1.10 Contratos de serviço

Di Pietro (2018) considera como serviço como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração. Desse modo, o serviço, objeto do contrato de prestação de serviços, é atividade privada de que a Administração Pública necessita e que não quer executar diretamente, tais como limpeza, vigilância, transporte, manutenção de máquinas, dentre outros.

Este tipo de contrato, por ser mais específico ao objeto da dissertação, será abordado mais detalhadamente na seção 5, que trata sobre os contratos realizados pela UFPA.

4.2 Das cláusulas exorbitantes

Nos contratos administrativos reconhecem-se em razão da lei, da doutrina e da jurisprudência, a favor da Administração Pública contratante, certas prerrogativas, tal como modificar a execução do contrato a cargo do contratante particular, acompanhar a execução do contrato, impor sanções previamente estipuladas, rescindir, por mérito ou legalidade o contrato. Esses privilégios, ou deveres-poderes da Administração Pública consolidam as cláusulas exorbitantes (GASPARINI, 2012). Essas cláusulas não são comuns ao Direito privado porque nulas, uma vez que impõem condições desiguais às partes, ou são impróprias, já que possuem o poder de impor sanções.

Para Di Pietro (2018) cláusulas exorbitantes são aquelas que não seriam comuns ou que seriam consideradas cláusulas ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração Pública) em relação à outra; essas cláusulas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado.

Hely Lopes Meirelles (2012) considera como cláusulas exorbitantes aquelas que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou restrição à Administração ou ao contratado. Esta cláusula não seria lícita em um contrato privado, uma vez que trataria as partes com desigualdade na execução do avençado, porém é completamente válida no contrato administrativo, desde que decorrente da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa, porque tem como objetivo estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para o perfeito atendimento ao interesse público, que se sobrepõe aos interesses particulares. É, portanto, a presença dessas cláusulas exorbitantes no contrato administrativo que lhe imprime o que os franceses denominam “*La marque Du DroitPublic*”.

As cláusulas exorbitantes podem consignar as mais distintas prerrogativas, no interesse do serviço público, tais como a ocupação do domínio público, o poder expropriatório

e a atribuição de arrecadar recursos, concedidos ao contratado para a integral execução do contrato. No entanto, as principais cláusulas exorbitantes são as que se exteriorizam na possibilidade de alteração e rescisão unilateral do contrato; no equilíbrio econômico e financeiro; na revisão de preços e tarifas; na inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido; no controle do contrato, na ocupação provisória e na aplicação de penalidades contratuais pela Administração Pública.

Dentre as principais cláusulas exorbitantes, Di Pietro (2018) elenca a exigência de garantia, prevista no artigo 56, § 1, da Lei nº 8.666/1993, para garantia ao adimplemento do contrato a ser celebrado; a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública, prevista nos artigos. 58, I, e 65 da citada lei, devendo ser mantido o direito do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato; a rescisão unilateral; a prerrogativa de fiscalização dos contratos administrativos pela Administração Pública; aplicação de penalidades; anulação do contrato; a retomada do objeto; e a restrição ao uso da *exceptio non adimpleticontractus* (exceção do contrato não cumprido), pois no Direito Administrativo não se pode interromper a execução do contrato, em decorrência dos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público sobre o particular devendo requerer, administrativa ou judicialmente, a rescisão do contrato e pagamento de perdas e danos.

Embora todos os poderes que a Administração Pública possua, quanto ao contrato administrativo, o contratante particular não fica desamparado, pois o ordenamento jurídico resguarda-o contra o arbítrio do Poder Público e o protege economicamente contra o excesso de exigências da Administração Pública e dos prejuízos, no caso de extinção do vínculo por mérito, pois se não houvesse garantias, seria difícil encontrar quem quisesse contratar com a Administração. Na primeira hipótese, a proteção encontra-se resguardada conforme artigo 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, enquanto na segunda se encontra respaldada no princípio da distribuição igualitária dos ônus por todos os membros da coletividade. Contra o arbítrio pode o contratante particular valer-se do mandado de segurança e *habeas corpus*, conforme a situação (GASPARINI, 2012).

4.3 Riscos contratuais

Nardes (2017) analisa que, quanto ao gerenciamento de riscos em aquisições públicas, recomenda-se que sejam efetivadas boas práticas de governança, como a realização de análise de riscos no planejamento das contratações, de forma que possam ser identificados e tratados os principais riscos que possam comprometer o processo de aquisição, como, por exemplo, a possibilidade de a solução escolhida não alcançar os resultados pretendidos ou de que um contingenciamento de recursos impossibilite a contratação dessa solução no momento planejado. Através de uma boa gestão de riscos, a organização se encontra mais preparada para minimizar ou evitar os potenciais impactos negativos desses eventos em suas atividades.

A título de exemplo, em pesquisa feita ao site da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pode-se identificar o mapeamento de riscos contratuais realizados por aquela instituição. Observa-se, assim, os riscos que podem ser identificados em contratos administrativos (UFU, 2018):

- Seleção de equipe inadequada para o planejamento da contratação;
- Estimativa de preço inadequada;
- Selecionar fornecedor inadequado para a execução do contrato;
- Falta de recursos humanos para gestão e fiscalização dos contratos;
- Falta de qualificação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato;
- Falta de recursos financeiros da Unidade Gestora para cumprimento das obrigações contratuais;
- Descumprimento contratual por parte da empresa;
- Rompimento contratual;

Esse mapeamento permite identificar os principais riscos contratuais para que possa ser verificado que tipos de critérios de monitoramento poderão ser utilizados, com a finalidade de gerenciar os riscos da instituição.

4.3.1 Impactos sobre a Administração dos riscos contratuais consumados e meios de mitigação

Conforme pesquisa realizada no site da UFU, pode-se, também enumerar alguns possíveis danos decorrente dos riscos consumados, tais como (UFU, 2018):

- Realização de estudo falho, incompleto ou impreciso, podendo ocasionar prejuízos materiais (financeiros) na realização da contratação;
- Realização da licitação sem que haja interessados em participar, considerando as dificuldades de exequibilidade da proposta, uma vez que a estimativa de preço pode ser inferior ao preço praticado no mercado, causando licitação deserta;
- Contratação do serviço com preço superior ao praticado no mercado causando gastos desnecessários aos cofres públicos;
- Contratação de empresa com incapacidade técnica para execução dos serviços conforme estabelecido no termo de referência;
- Ausência de servidores suficientes para gestão e fiscalização do contrato, fazendo com que o objeto contratado não seja cumprido conforme exigências do edital, prejudicando a Instituição;
- Ausência de execução ou execução de forma ineficiente da gestão e fiscalização do contrato;
- Ausência de recebimento, pela empresa, dos serviços prestados, prejudicando a execução do contrato;
- Ausência de prestação do serviço conforme necessidades da instituição, causando prejuízos aos usuários que dependem da execução do objeto contratado;
- Ausência de prestação do serviço de necessidade continuada.

Quanto à UFPA, considerando o que consta do Relatório de Gestão de 2018 da Instituição, a Pró-Reitoria de Administração (PROAD), em atendimento ao Acórdão 1679/2015 – plenário/TCU, iniciou, no ano de 2017, um trabalho para identificação e mapeamento de riscos nos processos de aquisições. Esse trabalho foi concluído no primeiro semestre de 2018, identificando 77 (setenta e sete) riscos, com a respectiva mensuração da escala de probabilidade e impacto de ocorrência, bem como as possíveis respostas de tratamento desses riscos.

Nesse sentido, no citado Relatório, são destacados alguns riscos mapeados e mensurados com alta probabilidade de ocorrência e alto impacto na consecução dos objetivos, considerando cada etapa do processo de aquisições. Assim, segue quadro com a descrição dos riscos mapeados e suas respectivas propostas para mitigação:

Quadro 2 – Descrição dos riscos mapeados e proposta de mitigação.

Descrição da Etapa	Risco Identificado	Proposta para mitigação
Etapa 1 - Planejamento	Especificações incompletas ou com requisitos irrelevantes ou indevidamente restritivos.	Utilização de termo de referência padrão que liste os critérios mínimos para especificação: cor, formato, textura, espessura, temperatura, tamanho, material, voltagem e condições, entre outros, exatamente como o pretendido, de modo que contemple todas as informações necessárias do objeto ou serviço.
Etapa 2 – Seleção do fornecedor (licitação ou outra forma) para compras	Retardo, aumento do custo e diminuição da transparência ao realizar o procedimento de Aquisição por dispensa de licitação (compra direta)**.	Divulgar e estimular o uso da cotação eletrônica para aquisição, com base no inciso II do Art. 24 da Lei n.8666/1993.
Etapa 3 – Edital	Cláusulas de penalidade genéricas (ou sua ausência) para comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão**.	Revisão anual das cláusulas de penalidade do edital.
Etapa 4 – Parecer jurídico	Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na Avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica, levando a avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade (por exemplo, erros já detectados em outros certames e não examinados)**.	Padronização de lista de verificação com itens mínimos que a assessoria jurídica deve avaliar a fim de emitir sua aprovação.
Etapa 5 – Gerenciamento da ata de registro de preços e dos empenhos	Impossibilidade de contratar material/serviço com fornecedor pelo fato de ter sofrido a penalidade de impedimento de licitar com a união.	Estimular que os fornecedores façam o cadastro de remanescentes no momento em que for realizada a homologação da licitação registro de preços.
Etapa 6 – Recebimento e entrega de material no almoxarifado ou na Unidade	Envio de material para uma unidade diferente da solicitante*.	Entregar material conforme mapa de distribuição e/ou empenho.

Descrição da Etapa	Risco Identificado	Proposta para mitigação
Etapa7 – Etapa final do processo de compras	Contratação de fornecedores que repetidas vezes não cumprem com suas obrigações a contento.	Inserção de ocorrências no catálogo de fornecedores e reunião de notificações para instrução de processo de aplicação de penalidade.
Etapa8 – Gestão e fiscalização do contrato	Falha na coordenação das atividades de fiscalização técnica, administrativa, do setor e do usuário.	Regulamentação das atribuições do fiscal e gestor dos contratos.
Etapa9 – Acompanhamento e fiscalização dos contratos	Falta de registro em atas das reuniões entre contratante e contratada, com a presença de gestor do contrato, preposto, fiscal ou equipe responsável pela fiscalização e, se for o caso, a equipe de planejamento da contratação.	Regulamentação dos procedimentos de gestão dos contratos.
Etapa10 – Recebimento provisório e definitivo dos serviços	Recebimento provisório não executado pelo fiscal, técnico, administrativo, setorial ou equipe de fiscalização.	Regulamentação dos procedimentos de gestão dos contratos.
Etapa 11 – Repactuação e reajuste de preços dos contratos	Repactuar sem observar a elevação dos custos da contratação e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos*.	Regulamentação dos procedimentos de gestão dos contratos.
Etapa 12– Desconformidade da proposta, retenção de garantia e crédito, pagamento e sanções	Não reter a garantia contratual, os valores das Notas Fiscais ou Faturas até a comprovação do pagamento da rescisão com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Regulamentação dos procedimentos de gestão dos contratos.
Etapa 13– Encerramento dos contratos	Relatório final apresentado pelos fiscais sem registros das ocorrências da fase de execução do contrato, após a conclusão dos serviços, que deveria funcionar como fonte de informação para futuras contratações.	Regulamentação dos procedimentos de gestão dos contratos.

* Risco(s) identificado(s) com média probabilidade de ocorrência.

** Risco(s) identificado(s) com médio impacto.

Fonte: UFPA (2018d, p. 57 - 58).

O quadro especifica os riscos encontrados nos processos de aquisições da UFPA, abrangendo, também, a etapa de riscos contratuais, pois esta faz parte dos procedimentos para efetivar as aquisições públicas. Assim, a UFPA identificou em cada etapa os riscos do processo, assim como sugeriu possíveis propostas para que estes riscos sejam mitigados, ou seja, atenuar os efeitos destes riscos sobre o processo de aquisições, como um todo.

Observa-se que, muitos dos riscos identificados, como a repactuação sem observar a elevação dos custos da contratação e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a entrega de relatório final apresentado pelos fiscais sem registros das ocorrências da fase de execução do contrato, após a conclusão dos serviços, que deveria funcionar como fonte de informação para futuras contratações, dentre outros riscos constantes do quadro, decorrem de ausência de regulamentação dos procedimentos de gestão de contratos, o que configura a importância de se analisar os critérios para um bom monitoramento destes riscos contratuais.

Outra ocorrência identificada foi a ausência de regulamentação das atribuições do fiscal e gestor do contrato, o que poderá estar inserido até mesmo dentro da regulamentação dos procedimentos de gestão contratual e para o qual deverá ser dada importância significativa, uma vez que, em havendo falhas na fiscalização, poderá haver o comprometimento de etapas importantes do processo de contratação, no caso dos serviços terceirizados, por exemplo, com a falha na fiscalização de cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, pela empresa tomadora do serviço, o que ocasionará graves prejuízos à Administração Pública.

Desse modo, observa-se que, é necessário que haja critérios específicos para o gerenciamento efetivo de riscos nas contratações e, para que ocorra a mitigação dos riscos encontrados, é imprescindível gerenciar efetivamente esses riscos e a etapa de monitoramento é um fator importante para a eficácia da gestão de riscos nos contratos públicos.

4.3.2 Organizações Sociais e as Universidades e Instituições Federais de Ensino

As organizações sociais (OS) caracterizam-se como um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de um modo de propriedade pública não-estatal, constituídas pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades públicas e exercerá sobre elas um controle estratégico, que é o de demandar resultados necessários ao alcance dos objetivos das políticas públicas. Já o contrato que será o instrumento de regulação das ações das OS será o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Para Bresser-Pereira (1998), as OS tornariam mais fácil e direto o controle social, por meio da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil, ao mesmo tempo em que favorece seu financiamento através de compra de serviços e doações por parte da sociedade. Não obstante, possuem uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o modelo institucional das Organizações Sociais apresentaria algumas vantagens sobre outras formas de organizações estatais, conforme especificado a seguir:

- Do ponto de vista da gestão de recursos, as OS não estariam sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública. Com isso, haveria um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada OS, ao passo que as organizações estatais estariam sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, ao SIAPE e à tabela salarial do setor público.

- O autor também observa que, nas OS, haveria um expressivo ganho de agilidade e qualidade nas aquisições de bens e serviços, uma vez que seu regulamento de compras e contratos não se sujeitaria ao disposto na Lei nº 8.666/1993. Esse ganho de agilidade refletiria, sobretudo, na conservação do patrimônio público cedido à Organização Social ou patrimônio porventura adquirido com recursos próprios.

- Quanto à gestão orçamentária e financeira, os recursos consignados no Orçamento Geral da União para execução do contrato de gestão com as OS constituiriam receita própria da Organização Social, cuja alocação e execução não se sujeitariam aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais operados no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e sua legislação pertinente; sujeitariam-se a regulamento e processos próprios.

- No tocante à gestão organizacional em geral, as OS seriam o estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da Administração Pública. A avaliação da gestão de uma Organização Social dar-se-ia mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão, ao passo que nas entidades estatais o que predomina é o controle dos meios, sujeitos a auditorias e inspeções das Secretarias de Controle Interno do Poder Executivo Federal (CISSETs) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em 15 de maio de 1998, foi publicada a Lei nº 9.637/1998 que dispõe sobre qualificações de entidades como organização social. Dentre as características de uma OS e os critérios estabelecidos na Lei estão:

- Deve ser pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;
- Tem que ser direcionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde;
- É proibida a distribuição dos bens, em qualquer hipótese;
- Previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados.

Conforme a citada Lei, o contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social e serão estabelecidas metas e prazos de execução do contrato.

Além disso, a OS apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, que contenha comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Ainda de acordo com a Lei nº 9.637/1998, às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão, assim como os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da

União. Ademais, pela Lei, é facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

Pondera-se que, em 2019, o Governo Federal, através do Ministério da Educação (MEC), apresentou proposta de Projeto de Lei, acerca do Programa Future-se, voltado para Universidades e Instituições Federais de Ensino. A proposta teve como finalidade o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, por meio de parceria com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios. Esta proposta teve como eixos a gestão, governança e empreendedorismo; pesquisa e inovação; e a internacionalização.

Para a proposta, o fortalecimento da autonomia universitária se daria pela contratação de uma OS, que pelo inciso XXIV, do art. 24 da Lei n. 8.666/93, haveria a possibilidade de ser contratada com dispensa de licitação, para o apoiar a execução de planos de ensino, extensão e pesquisa da IFE – apoio este que pode se dar por meio de centros de serviços compartilhados – gerir os recursos relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação e auxiliar na gestão patrimonial dos imóveis da IFE, além de exercer outras atividades inerentes às suas finalidades.

Conforme a proposta, a Secretaria de Patrimônio da União transferirá a administração dos bens imobiliários para o MEC e este poderá doar, condicionalmente, bens imobiliários para as organizações sociais participantes do Programa, desde que a rentabilidade da gestão patrimonial seja revertida para ações das IFES. Tais bens imobiliários devem ser utilizados pelas OS's para integralização em fundos de investimentos para construir recursos de longo prazo. Além disso, a União e/ou as IFEs poderão fomentar a organização social através do repasse de recursos orçamentários e permissão de uso de bens públicos.

Em síntese, pela proposta do Programa Future-se há o entendimento de que a União e/ou IFES irá financiar a OS e esta apoiará a execução das atividades fins da Universidade. Além disso, servidores efetivos das instituições poderiam ser cedidos para as OS's com ônus para estas, o que contraria a própria Lei nº 9.637/1998, uma vez que esta estabelece que o ônus é da instituição de origem do servidor.

O Programa ressalta, ainda, que o Ministério da Educação poderá destinar recursos para unidades que tenham reduzido potencial de captação de recursos, como forma de ação supletiva, deixando a entender que a União não será mais responsável pelo repasse de recursos às Instituições Federais de Ensino.

Assim, o programa, da forma como apresentado inicialmente, deixa dúvidas acerca da observância à autonomia universitária, prevista no artigo 207 da Constituição Republicana de

1988, assim como pode fragilizar ainda mais os controles da Administração Pública, pela possibilidade de contratação sem exigência de licitação, o que poderia, inclusive, afetar o objetivo desta pesquisa. Além disso, constitucionalmente, não há a possibilidade de a União propor repassar sua obrigação de financiar, ou mesmo de organizar o financiamento das Universidades a outrem.

Nesse sentido, antes mesmo da proposta se concretizar em Projeto de Lei, a Universidade Federal do Pará, através de seu Conselho Universitário (CONSUN) rejeitou, em 23 de setembro de 2019, a adesão ao programa, com o fundamento de que o projeto configuraria a privatização do ensino superior público e a perda da autonomia universitária (UFPA, 2019b).

Em 16 de outubro de 2019, o MEC divulgou, após o prazo de consulta pública concedido, nova proposta do Programa Future-se (MORENO, 2019). Nesta nova proposta cita a obediência a autonomia universitária e tem como novos eixos: pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; empreendedorismo; e internacionalização. As menções à governança e gestão foram retiradas. Passou a incluir no texto do anteprojeto as Fundações de Apoio, anteriormente não mencionadas, como alternativa às Organizações Sociais.

A nova versão do Projeto estabelece, também, que a União firmará um contrato com cada instituição, denominado contrato de desempenho, e cada documento terá um rol de metas específicas, com previsão de lista de indicadores para verificar o cumprimento das metas.

A proposta atual do MEC prevê, ainda, que, caso o projeto de lei seja aprovado e sancionado, as universidades terão 12 (doze) meses para adesão ao Future-se, havendo a previsão de que este prazo possa ser prorrogado.

Porém, em sua essência, a proposta ainda assim não prevê o instrumento licitatório como requisito essencial para as contratações a serem efetuadas através do Programa, o que fragiliza os controles da Administração e acentua ainda mais os riscos a que as contratações estariam expostas.

5 CONTRATOS REALIZADOS PELA UFPA

A Universidade Federal do Pará realiza diversos contratos anualmente, de acordo com sua previsão orçamentária para aquele ano. Ressalta-se que dentre os contratos administrativos mais utilizados pela Administração, estão o contrato de obra pública e contrato de prestação ou de locação de serviços. A seguir, será descrito mais detalhadamente acerca dos contratos de serviços.

5.1 Dos contratos de serviços

De acordo com Meirelles (2012) contrato de serviço é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para o atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. A distinção do contrato de serviço para o de obra é justamente a predominância da *atividade* sobre o *material* empregado. A atividade operativa é que define e diversifica o serviço, que abrange desde o trabalho braçal do operário até o labor intelectual do artista ou a técnica do profissional mais especializado. Desse modo, o rol de contratos de serviços acaba por ser infindável, levando as leis administrativas, em geral, a enumerá-los exemplificativamente, mencionando apenas os mais frequentes, tais como: demolição, locação de bens, conserto, instalação, montagem e desmontagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, publicidade, seguro, adaptação e trabalhos técnico-profissionais.

Gasparini (2012) define contrato de serviço como o acordo celebrado pela Administração Pública, ou por quem lhe representa, com certo particular, mediante o qual este lhe presta utilidade concreta de seu interesse. São serviços, conforme o art. 6º, II, da Lei nº 8.666/1993, a demolição, o conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. Desse modo, obra e serviço não se confundem, pois são diferenciados pela predominância, na obra, do material, e no serviço, da atividade. Além disso, o contrato de serviço não se confunde com o contrato de concessão de serviço público. Naquele a Administração Pública recebe o serviço do administrado; neste, presta o serviço público ao administrado.

Para Di Pietro (2018) o contrato de serviço, diferentemente do de obra pública⁶, tem rol exemplificativo, permitindo a conclusão de que toda atividade contratada pela Administração e que não se inclua no conceito de obra pública, é serviço. O contrato é de prestação ou de locação de serviço. O serviço que constitui objeto desse contrato é atividade privada de que a Administração necessita e que não executa diretamente como, por exemplo, limpeza, manutenção de máquinas, realização de projetos, etc.

Para a finalidade de contratação administrativa, é necessário distinguir **os serviços comuns, os serviços técnicos profissionais e os trabalhos artísticos**, pois devido às características inerentes a cada um, influem diversamente na formação e no conteúdo do contrato.

5.1.1 Serviços comuns

Conforme Meirelles (2012) serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para que sejam executados, podendo ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, por não serem privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. Estes serviços devem ser contratados mediante licitação prévia, com o fim de que a Administração Pública possa obtê-los nas melhores condições de execução e preço.

A contratação desses serviços, de que são exemplos a pintura de edifícios, a limpeza e conservação de prédios ou máquinas simples, admite duas modalidades de execução, que são a empreitada e tarefa. Di Pietro (2018) observa, também, que podem ser considerados serviços comuns os serviços de limpeza, de datilografia, os de manutenção de máquinas de escrever, dentre outros.

5.1.2 Serviços técnicos profissionais

Serviços técnicos profissionais são aqueles que exigem habilitação legal para sua execução. Essa habilitação varia desde o registro do profissional ou firma na repartição competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é o caráter privativo de sua execução por profissional habilitado. É serviço que requer capacitação profissional e habilitação legal para seu desempenho dentro das normas

⁶ Para a autora, a definição de obra pública é taxativa, abrangendo apenas a construção, a reforma e a ampliação (DI PIETRO, 2018).

técnicas adequadas, como ocorre com Engenharia, Eletricidade, Hidráulica, Mecânica, Comunicações, Computação, Transportes e outros que exigem conhecimento especial para sua realização (MEIRELLES, 2012).

Os serviços técnicos profissionais podem ser generalizados e especializados, sendo os serviços técnicos profissionais generalizados aqueles que não demandam maiores conhecimentos, teóricos ou práticos, que os normalmente exigidos do profissional. De regra, é necessário haver licitação para a contratação deste tipo de serviço, tendo em vista a possibilidade de competição entre os que executam o serviço em igualdade de condições e em caráter profissional.

Já os serviços técnicos profissionais especializados constituem um aprimoramento em relação aos comuns, por exigirem de quem os realiza conhecimentos mais aprimorados, teóricos ou práticos, obtidos através de diversos estudos, do exercício da profissão, da pesquisa científica, de cursos de pós-graduação ou estágios de aperfeiçoamento, os quais colocam o especialista em um nível superior ao dos demais profissionais do mesmo ramo. Os serviços técnicos profissionais especializados – tais como estudos, planejamentos e projetos em geral; perícias, pareceres e avaliação em geral; assessorias, consultorias e auditorias; fiscalização e gerenciamento; supervisão de obras e serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal – autorizam a inexigibilidade de licitação sempre que forem contratados profissionais, pessoas físicas ou jurídicas, com notória especialização, conforme faculta a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 13, c/c artigo 25, inciso II e § 1º (MEIRELLES, 2012).

5.1.3 Contratos de trabalhos artísticos

Trabalhos artísticos são os que têm como objetivo a realização de obras de arte, em qualquer dos campos das chamadas “belas artes” ou “artes maiores”. O trabalho artístico é serviço profissional, embora possa ser realizado por simples diletantismo, e serviço técnico, porque requer conhecimentos teóricos de quem o executa, havidos ou não através de cursos regulares de formação artística (MEIRELLES, 2012).

Assim, o trabalho artístico é serviço técnico profissional, com a única diferença que nem sempre é exigida a habilitação legal.

5.1.4 Terceirização

A terceirização surgiu durante a segunda guerra mundial, quando as empresas de armamento eram muito solicitadas pelos governos da época. Percebeu-se, nessa oportunidade, que seria melhor o atendimento dessa demanda específica, se certas atividades – como o transporte e fornecimento de refeição aos empregados, manutenção, limpeza e segurança das instalações fabris e a fabricação de peças de menor importância estrutural para o armamento fabricado – fossem atribuídas a terceiros, pessoa física ou jurídica, estranha a empresa, mediante contrato (GASPARINI, 2012).

Uma vez adotada essa medida, a empresa poderia se dedicar mais ao seu objeto principal, diminuindo instalações, a estrutura organizacional e de pessoal e, também, o custo de sua produção sem aviltar a qualidade. Apenas as atividades-meio eram repassadas a terceiros e as atividades-fins continuavam sob a responsabilidade da empresa⁷.

Assim surgia a terceirização, também chamada de subcontratação, terceirização, parceria. As vantagens citadas acabaram sendo absorvidas pela Administração, que passou a terceirizar inúmeros serviços de seu interesse, como limpeza, vigilância e manutenção, sem utilizar essa denominação, mencionando apenas como execução indireta. É recente o uso da expressão “terceirização”, sendo percebida, inicialmente, na Lei Complementar nº 101/2000, em seu artigo 18, §1º (GASPARINI, 2012). O termo foi referido na Lei de Responsabilidade Fiscal, acima mencionada, com o intuito de coibir a utilização do instituto como meio de burlar o limite de despesas com pessoal, previsto no artigo 169, da Constituição de 1988 (DI PIETRO, 2018).

Dessa forma, pode se conceituar a terceirização como a transferência contratual da execução das atividades de interesse da Administração pública para um terceiro escolhido, em regra mediante licitação. Para essas contratações, salvo exceções legais, é indispensável atender às exigências licitatórias e outras a que se sujeita a Administração Pública (GASPARINI, 2012).

Pondera-se que a súmula 256, de 1986, editada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), proibia a adoção da terceirização, sob pena de formação do vínculo empregatício,

⁷Atividade-fim é aquela em que a rotina está diretamente ligada ao segmento de atuação da empresa e compreende as atividades essenciais do negócio. Já atividade-meio é também atividade essencial para o bom funcionamento da empresa, mas que não possui relação direta com o produto final, por exemplo, serviços de limpeza e manutenção, segurança, portaria e recepção. Disponível em: <https://www.employer.com.br/blog/terceirizacao-entenda-melhor-o-que-e-atividade-fim/>. Acesso em 18 out. 2019.

diretamente do tomador do serviço. Ocorre que, tal entendimento foi superado, com o advento da súmula 331, do TST, o qual permitia a terceirização apenas das atividades meio, desde que não houvesse subordinação direta entre o empregado e o contratante dos serviços (CHADY; TEIXEIRA, 2019).

Assim, a súmula 331 do TST vigorou por quase três décadas até que, em 2017 foram promulgadas duas leis que ampliaram a abrangência da terceirização: a Lei de terceirização (Lei nº 13.429/2017) e a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). A partir deste momento, houve a permissão da terceirização da atividade fim nas empresas. A reforma trabalhista acaba com qualquer especulação ao ratificar que pode ocorrer terceirização da atividade principal da empresa (CHADY; TEIXEIRA, 2019).

Porém, antes mesmo da promulgação da Lei de Terceirização e da Reforma Trabalhista, em 2017, duas demandas já se encontravam em debate na Suprema Corte brasileira: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 324/DF e o Recurso Extraordinário nº 958.582. Ambos questionaram a validade da súmula 331 do TST, que proibia a terceirização das chamadas atividades fim.

Devido à similaridade das pretensões das duas ações, estas foram julgadas em conjunto, em decisão não unânime encerrada em 22 de agosto de 2018, com o entendimento dotado de repercussão geral de que seria lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantendo-se a responsabilidade subsidiária da empresa contratante, assim tornando lícita a terceirização da atividade fim (CHADY; TEIXEIRA, 2019).

Desse modo, em relação aos novos diplomas legais, torna-se evidente a valorização concedida à autonomia de vontade e à redução da proteção social nas relações trabalhistas (CHADY; TEIXEIRA, 2019). Quanto à ampliação da possibilidade de adoção da terceirização, esta foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que as leis em debate são condizentes com o sistema constitucional vigente, ficando protegido pela Constituição o acesso ao serviço público por meio de concurso.

Atualmente, a terceirização na Administração Pública se encontra disciplinada através do Decreto nº 9.507/2018 e Portaria nº 443/2018, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta última norma estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, atendendo ao disposto no artigo 2º, do Decreto anteriormente citado.

Conforme artigo 3º, do Decreto nº 9.507/2018, não serão objeto de terceirização na Administração Pública serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; que sejam

considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Desse modo, os serviços, continuados ou não, de limpeza, conservação, vigilância, segurança, transportes, informática, dentre outros podem ser executados indiretamente conforme artigo 1º, da Portaria nº 443/2018, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo um rol exemplificativo, uma vez que outras atividades poderão ser objeto de terceirização, de acordo com o artigo 1º, parágrafo único, da citada Portaria e desde que observadas as vedações constantes do Decreto nº 9.507/2018.

No subitem seguinte, pode-se observar que, dentre os contratos mais recorrentes de prestação de serviços, no âmbito da UFPA, estão os de vigilância, limpeza e transporte.

Ponderando-se a natureza complexa das contratações públicas e a finalidade desta pesquisa, não se pretende esgotar aqui o assunto e sim levantar os principais pontos a respeito destes contratos, que são também relevantes para o entendimento das regras que um setor de aquisições, objeto desta pesquisa, deve obedecer.

Para esta pesquisa, serão utilizados os contratos terceirizados de vigilância, prestação de serviços de limpeza e transporte, como parâmetro, considerando o levantamento realizado nas aquisições pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1.679/2015-Plenário), assim como o Plano de Gestão orçamentária (PGO) da UFPA, em que se verifica que são contratos de valores significativos que são realizados com a Administração.

5.2 Dos contratos de Vigilância, Limpeza e Transporte

A análise do Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da UFPA, no período de publicação da IN Conjunta nº 01/2016 até o período de finalização da pesquisa desta dissertação, verificou-se que, no ano de 2016 foi previsto para o exercício de 2016 a aplicação de R\$ 1.077.113.013,00 (um bilhão, setenta e sete milhões, cento e treze mil e 13 reais) disponibilizados pelo Ministério da Educação – MEC, sendo que deste valor R\$ 220.181.505,00 (duzentos e vinte milhões, cento e oitenta e um mil e quinhentos e cinco reais) são recursos destinados para despesas correntes de Custeio e Capital. Ocorre que, só

com orçamento de custeio para os serviços terceirizados de transporte, limpeza e vigilância foi reservado o valor total de R\$ 21.960.000,00 (vinte e um milhões, novecentos e sessenta mil reais) (UFPA, 2016b).

Para o exercício de 2017 o PGO previu a aplicação de R\$ 1.206.988.474,00 (um bilhão, duzentos e seis milhões, novecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e setenta e quatro reais) disponibilizados pelo MEC, sendo que deste valor R\$ 178.918.934,00 (cento e setenta e oito milhões, novecentos e dezoito mil e novecentos e trinta e quatro reais) são recursos destinados para despesas correntes de Custeio e Capital, sem considerar as emendas parlamentares e os recursos próprios. Nesse ano, o PGO previu como orçamento de custeio para os contratos citados, o total de R\$ 34.860.000,00 (trinta e quatro milhões, oitocentos e sessenta mil reais) (UFPA, 2017).

Para o exercício de 2018, o PGO previu a aplicação de R\$ 1.285.472.216,00 (um bilhão, duzentos e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, duzentos e dezesseis reais) disponibilizados pelo MEC, sendo que deste valor R\$ 173.982.904,00 (cento e setenta e três milhões, novecentos e oitenta e dois mil e novecentos e quatro reais) são recursos destinados para outras despesas correntes de Custeio e Capital (OCC). Dessas despesas de Custeio, foi previsto como verba para os citados serviços o valor total de R\$ 38.900.000,00 (trinta e oito milhões e novecentos mil reais) (UFPA, 2018a).

Já no exercício de 2019, foi previsto no PGO a aplicação de R\$ 1.337.035.625,00 (um bilhão, trezentos e trinta e sete milhões, trinta e cinco mil, seiscentos e vinte e cinco reais) alocados na UFPA. Deste total, R\$ 178.875.560,00 (cento e setenta e oito milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, quinhentos e sessenta reais) de recursos destinados para o Orçamento de Custeio e Capital (OCC). Sendo que o valor da previsão de verbas de custeio com os contratos terceirizados de vigilância, transporte e limpeza totalizou o montante de R\$ 39.400.000,00 (trinta e nove milhões e quatrocentos reais) (UFPA, 2019c)⁸.

Para observar melhor a situação, segue, a seguir, quadro explicitando os valores:

⁸ No decorrer da pesquisa, tentou-se identificar quais valores foram efetivamente executados nos contratos mencionados, porém não foi encontrado nenhum meio de acesso público a esses dados, requisitos que interferem na transparência pública e na boa governança da gestão, tendo sido considerada uma limitação da pesquisa.

Quadro 3 - valores alocados para a UFPA em comparativo com o total de recursos e valores alocados para terceirização.

Ano	Valores totais alocados para a UFPA	Recurso para o Orçamento Custeio e Capital	Terceirização de Vigilância, Transporte e Limpeza
2016	R\$ 1.077.113.013,00	R\$ 220.181.505,00	R\$ 21.960.000,00
2017	R\$ 1.206.988.474,00	R\$ 178.918.934,00	R\$ 34.860.000,00
2018	R\$ 1.285.472.216,00	R\$ 173.982.904,00	R\$ 38.900.000,00
2019	R\$ 1.337.035.625,00	R\$ 178.875.560,00	R\$ 39.400.000,00

Fonte: elaborado pela autora (2019).

Pondera-se que os valores previstos com os contratos de terceirização de serviços de vigilância, transporte e limpeza não são valores exatamente divididos para cada contrato. Cada contrato possui valor estimado distinto no PGO que, somados, equivalem ao valor total estimado, conforme quadro 3, sendo contratos que abrangem todos os campi da UFPA.

Neste sentido, considerando os valores vultosos e que só vem crescendo ao longo do tempo e, ainda, recente estudo feito pelo Tribunal de Contas da União, através do Acórdão TCU nº 1.679/2015 – Plenário, abordado na subseção 6.4 desta dissertação, sobre governança das aquisições e estudo sobre os contratos que consomem mais orçamento de custeio das organizações públicas, observou-se a importância de tratamento a esses contratos, gerenciando riscos de forma eficaz, para que não haja a interrupção dos serviços e prejuízos para a Administração, além de que, contratos como o de limpeza e vigilância, a título de exemplo, podem paralisar as atividades, tornar a instituição em local altamente perigoso, sem as condições de segurança necessárias e insalubre, caso haja paralisações nos serviços de limpeza, principalmente nos hospitais universitários.

Para fins de comparação, na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), os contratos de vigilância, transporte e limpeza, no período de 2016 a 2019, apresentaram os valores respectivos de R\$ 3.382.702,07 (três milhões, trezentos e oitenta e dois mil, setecentos e dois reais e sete centavos); R\$ 5.355.155,37 (cinco milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, cento e cinquenta e cinco reais e trinta e sete centavos); R\$ 5.214.000,00 (cinco milhões, duzentos e quatorze mil reais) e R\$ 5.295.642,28 (cinco milhões, duzentos e noventa e cinco mil, seiscentos e quarenta e dois reais e vinte e oito centavos), dentro de um total de orçamento de capital e custeio nos valores de R\$ 40.482.164,00 (quarenta milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, cento e sessenta e quatro

reais); R\$ 33.054.191,00 (trinta e três milhões, cinquenta e quatro mil, cento e noventa e um reais), R\$ 24.272.207,00 (vinte e quatro milhões, duzentos e setenta e dois mil, duzentos e sete reais) e R\$ 33.923.732,00 (trinta e três milhões, novecentos e vinte e três mil, setecentos e trinta e dois reais), nos respectivos anos (UNIFESSPA, 2016; 2017; 2018; 2019).

Já na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) só foi possível observar a situação dos contratos de vigilância, transporte e limpeza, a partir do PGO 2018, uma vez que não foi encontrado no site institucional o PGO de anos anteriores. Para estes contratos, a UFOPA disponibilizou, no ano de 2018, o total de R\$ 6.756.841,00 (seis milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e quarenta e um reais) de verba de custeio, de um montante de R\$ 18.502.249,61 (dezoito milhões, quinhentos e dois mil, duzentos e quarenta e nove reais e sessenta e um centavos) destinados ao pagamento de contratos administrativos (UFOPA, 2018).

O PGO da UFOPA previu para 2018 a aplicação de R\$ 163.331.038,00, (cento e sessenta e três milhões, trezentos e trinta e um mil e trinta e oito reais) disponibilizados pelo MEC, sendo que deste R\$ 32.754.176,00 (trinta e dois milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, cento e setenta e seis reais) foram projetados como despesas de custeio (UFOPA, 2018).

Para 2019, O PGO da UFOPA previu o total de R\$ 5.608.742,00 (cinco milhões, seiscentos e oito mil e setecentos e quarenta e dois reais) de um montante de R\$ 23.431.962,00 (vinte e três milhões, quatrocentos e trinta e um mil e novecentos e sessenta e dois reais) para pagamentos de contratos.

O PGO da UFOPA previu para 2019 a aplicação de R\$ 198.390.671,00 (cento e noventa e oito milhões, trezentos e noventa mil e seiscentos e setenta e um reais) disponibilizados pelo MEC, sendo que deste, R\$ 48.630.055,00 (quarenta e oito milhões, seiscentos e trinta mil e cinquenta e cinco reais) correspondentes a despesas de custeio (UFOPA, 2019).

Nesse sentido, percebe-se a importância desses contratos tanto no âmbito da UFPA, quanto no de outras instituições analisadas, corroborando a necessidade de um efetivo gerenciamento de riscos nesses contratos. Assim, sem também um efetivo monitoramento desses riscos, a Administração Pública fica vulnerável, ao acaso da própria sorte, em manter regular esses contratos, uma vez que são necessários controles efetivos para que a contratação atinja os objetivos a que se propõem.

6 NORMAS E CONCEITOS GERAIS ACERCA DA GESTÃO DE RISCOS

Comumente se entende o termo *risco* como possibilidade de algo não dar certo, mas seu conceito atual no mundo corporativo vai muito além deste conceito, envolvendo a quantificação e qualificação da incerteza, tanto no que diz respeito às perdas quanto aos ganhos por indivíduos ou organizações. Sendo o risco inerente a qualquer atividade – e impossível de eliminar –, sua administração é um elemento-chave para a sobrevivência das organizações (IBGC, 2017).

De acordo com o artigo 2º, inciso XVIII da Instrução Normativa nº 01/2016-MP/CGU, risco é conceituado como a possibilidade de ocorrência de um evento que tenha impacto no cumprimento dos objetivos. Desse modo, o risco pode ser medido em termos de impacto que poderá ocasionar e de probabilidade de ocorrência. O impacto enfatizado pela norma é considerado um impacto negativo, que possa prejudicar o cumprimento dos objetivos institucionais.

A mais reconhecida definição de risco, segundo Holton (2004), é aquela dada pelo economista Frank Knight (1921) que sugeriu a diferenciação entre a incerteza e o risco. A incerteza alude a situações em que uma decisão pode ocasionar muitos resultados, entretanto, cada um deles apresenta possibilidades de ocorrência desconhecidas (sendo assim, entende-se que a incerteza é imensurável).

No que concerne ao risco, entende-se este por situações relacionadas a todos os possíveis resultados, em que se conhece a possibilidade de cada resultado vir a ocorrer. De outro modo, risco é definido como uma incerteza mensurável e que pode ser determinada quantitativamente (BOGONI; FERNANDES, 2011).

Securato (1993, p. 28) define risco como a possibilidade de ocorrência do evento gerador da perda ou de incerteza. Nesse sentido, a principal característica do risco é que a ele pode-se associar um número que quantifique a chance de ocorrência de um resultado a partir de uma decisão tomada.

A gestão de riscos, dessa maneira, pode ser entendida como o processo pelo qual cada gestor decide como os riscos, que representam ameaças aos objetivos sob sua gestão, serão devidamente tratados. Logo, o grande desafio da gestão de riscos seja, em tempos de constantes e profundas mudanças, buscar mecanismos que minimizem o impacto dos riscos sucedidos por tais mudanças (BOGONI; FERNANDES, 2011).

Na Administração Pública, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público – os riscos devem ser gerenciados mantendo-se como prioridade o interesse público. Nesse contexto, a decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais é o principal aspecto da gestão de riscos (ÁVILA, 2015).

A gestão de riscos é um elemento-chave de governança em organizações públicas, em termos de estrutura, processos, valores organizacionais, cultura e comportamento. É uma pedra angular da arquitetura de uma instituição para que haja o sucesso estratégico e operacional. Ela existe para ser associada ao processo decisório e ao processo de estabelecimento da estratégia, ou seja, deve ser integrada ao processo de decisão (MIRANDA, 2017).

Organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores externos e internos que tornam incerto se elas alcançarão seus objetivos. Nesse sentido, gerenciar riscos é iterativo e auxilia as organizações no estabelecimento de estratégias, no alcance de objetivos e na tomada de decisões fundamentadas, observando o risco, neste caso, como uma incerteza que possa ser mensurável.

O gerenciamento de riscos é parte da governança e liderança, sendo fundamental para a forma como a organização é gerenciada em todos os níveis. Isto contribui para a melhoria dos sistemas de gestão. Além disso, é parte de todas as atividades associadas com uma organização e inclui interação com as partes interessadas. Desse modo, gerenciar riscos também leva em consideração os contextos externo e interno da organização, incluindo o comportamento humano e os fatores culturais. (ABNT, 2018).

A integração da gestão de riscos apoia-se em uma compreensão das estruturas e do contexto organizacional. Estruturas diferem, dependendo do propósito, metas e complexidade da organização. Dessa maneira, o risco é gerenciado em todas as partes da estrutura da organização. Todos na organização têm responsabilidade por gerenciar riscos.

Integrar a gestão de riscos em uma organização é um processo dinâmico e iterativo, e convém que seja personalizado para as necessidades e cultura da organização. Convém que a gestão de riscos seja uma parte, e não separada, do propósito organizacional, governança, liderança e comprometimento, estratégia, objetivos e operações. (ABNT, 2018).

Desse modo, Miranda (2017) ressalta que a atualização do COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC), através do documento *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Integração com Estratégia e Desempenho* (COSO, 2017), acarretou um destaque maior na governança e cultura de riscos como base para todos os outros componentes de riscos corporativos. A governança de risco determina o tom da organização, reforçando a

importância do gerenciamento de riscos e estabelecendo responsabilidades de supervisão para a instituição.

Segundo o IBGC (2007), as atividades envolvidas no gerenciamento de riscos devem colaborar para a perenidade da organização, atendendo aos seus objetivos estratégicos. O modelo de gerenciamento de riscos é um instrumento de tomada de decisão da alta administração que tem a finalidade de melhorar o desempenho da organização pela identificação de oportunidade de ganho e de redução de probabilidade e/ou impacto de perdas, além do cumprimento de demandas regulatórias.

De acordo os grupos corporativos KPMG e *MauritiusInstituteofDirectors* (MIOD) um ponto importante a se considerar é que a gestão de riscos deve ser inclusiva: seus métodos e técnicas devem ser inseridos na definição de estratégia, planejamento e processo de negócios, com o fim de salvaguardar o desempenho e sustentabilidade das organizações. Os rigores da gestão de riscos devem prover respostas e intervenções que criem um equilíbrio adequado entre risco e recompensa (KPMG; MIOD, 2015).

A gestão de riscos não é uma atividade autônoma desvinculada das principais atividades e processos da organização. Ela faz parte das responsabilidades da administração e é parte integrante de todos os processos organizacionais, incluindo o planejamento estratégico e todos os processos de gestão de projetos e gestão de mudanças da instituição (ABNT, 2018).

É necessário que a gestão de riscos seja incorporada em todas as práticas e processos da organização, de modo que seja pertinente, eficaz e eficiente. Para isso, é importante que o processo de gestão de riscos se torne parte integrante da gestão e da tomada de decisão e seja integrado na estrutura, operações e processos da organização. Pode ser aplicado nos níveis estratégico, operacional, de programas ou de projetos (ABNT, 2018).

Nesse sentido, é imprescindível que exista um plano de gestão de riscos para toda a organização, a fim de assegurar que a política de gestão de riscos seja implementada e que a gestão destes riscos seja incorporada em todas as práticas e processos da instituição. O plano de gestão de riscos pode, também, ser integrado em outros planos organizacionais, tais como um plano estratégico da unidade.

Usualmente, as entradas para o processo de gerenciar riscos são fundamentadas em informações históricas e atuais, bem como em expectativas futuras. A gestão de riscos explicitamente leva em consideração quaisquer limitações e incertezas mensuráveis associadas a estas informações e expectativas. Assim, convém que a informação seja oportuna, clara e disponível para as partes interessadas pertinentes. (ABNT, 2018).

Quanto à finalidade, na Administração Pública, o gerenciamento de riscos tem como objetivo permitir à instituição lidar de modo eficaz com sua incerteza e seus riscos e oportunidades associados, reforçando sua capacidade de criar valor e fornecer serviços mais eficientes, eficazes e econômicos, levando em conta valores como equidade e justiça (INTOSAI, 2007).

Hill (2003) defende que deve haver, na Administração Pública, uma preocupação central na gestão de riscos com o dever de cuidar do bem público, ou seja, os riscos devem sempre ser gerenciados, mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público. Assim, a decisão sobre como a distribuição de benefícios e de perdas potenciais deve ser equacionada é aspecto importante na gestão de riscos.

Para Miranda (2017) a gestão de riscos preserva e agrega valor à organização, contribuindo para a realização de suas metas de desempenho, objetivos e cumprimento de sua missão, representando muito mais do que um mero conjunto de procedimentos e políticas de controle.

A literatura especializada sobre gestão de riscos identifica clara correlação entre essa abordagem gerencial e a eficiência das organizações. A organização Internacional para padronização (ISO)⁹ 31000, por exemplo, defende que uma adequada gestão de riscos amplia a possibilidade de atingir objetivos e melhora a eficácia e eficiência operacional. Desse modo, a eficiência ocasionada pela adoção da gestão de riscos e controles internos na entidade emana da adequação entre riscos enfrentados e controles internos existentes para mitigá-los. (SOUZA; BRASIL, 2017)

Observa-se que uma das funções da gestão de riscos é assegurar o alcance dos objetivos, por meio da identificação antecipada dos possíveis eventos que poderiam ameaçar o alcance destes, o cumprimento de prazos, leis e regulamentos etc, e, implementar uma estratégia evitando o consumo intenso de recursos para solução de problemas quando estes surgem inesperadamente, bem como a melhoria contínua dos processos organizacionais (BRASIL, 2017a).

Para Miranda e Cunha (2017) a gestão de riscos deve ser realizada de forma estruturada e sistêmica, de acordo com a complexidade, natureza e estrutura do

⁹ISO é a sigla de *International Organization for Standardization*. A ISO é uma entidade de padronização e normatização, e foi criada em Genebra, na Suíça, em 1947, tendo como principal objetivo aprovar normas internacionais em todos os campos técnicos, como normas técnicas, classificações de países, normas de procedimentos e processos, etc. No Brasil, a ISO é representada pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). Disponível em: <https://www.significados.com.br/iso/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

órgão/entidade, a fim de aumentar a probabilidade do alcance dos objetivos da organização e agregar valor por meio de melhoria dos processos de tomada de decisão.

Nesse sentido, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016-MPOG/CGU, em seu art. 2º, inciso VII a IX, enfatiza que:

VII – gerenciamento de riscos: processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;

VIII – governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

IX – governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

Conforme o Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros (COSO) um evento é um incidente ou uma ocorrência gerada com base em fontes internas ou externas que possam afetar a realização dos objetivos. Estes eventos podem causar impactos positivos, negativos ou ambos. Os eventos que geram impactos negativos representam os riscos. Sendo assim, o risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorra e afete negativamente a realização dos objetivos institucionais (COSO, 2007).

Sobre o tema, destaca-se ainda, que a organização deve ter consciência dos riscos relevantes, bem como gerenciar esses riscos, de modo que os objetivos estratégicos não sejam prejudicados. Desse modo, é pré-requisito o estabelecimento, pela organização, de objetivos estratégicos alinhados à sua missão e visão, para que esta atue de forma conjunta e organizada.

A gestão de riscos deve interagir com o planejamento estratégico na medida em que, ao identificar, tratar os riscos e implementar controles internos centrados nestes riscos, a organização estará aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos determinados, ou seja, a gestão de riscos é vista como uma boa prática de governança da organização, ao incluir aspectos relacionados à *accountability* (prestação de contas, considerando que a gestão está alinhada às diretrizes estratégicas), transparência (sendo um pré-requisito para uma adequada prestação de contas), dentre outros. (BRASIL, 2017a)

Também, nesse sentido gerenciar riscos coopera para assegurar a comunicação eficaz, para o cumprimento de normas, evitar danos à reputação da organização, mitigar possíveis riscos de corrupção e desvios éticos e, ainda, com o intuito de auxiliar a unidade para que atinja seus objetivos. (BRASIL, 2017a)

No entanto, assim como os objetivos de uma organização podem mudar, os riscos enfrentados e avaliados também passam por constantes modificações, razão pela qual devem ser monitorados periodicamente. As avaliações de eficácia do gerenciamento de riscos variam em alcance e frequência, a depender da relevância dos riscos avaliados e das respostas e controles implementados na gestão de riscos (MIRANDA, 2017).

Desse modo, a gestão de riscos continuamente percebe e reage às mudanças. Na medida em que sucedem eventos externos e internos, o contexto e o conhecimento modificam-se, o monitoramento e a análise crítica de riscos devem ser realizados, novos riscos podem surgir, alguns se modificam e outros podem desaparecer.

O *Orange Book* (UK, 2004) aduz que a gestão de riscos deve ser revisada e relatada por dois motivos: I) para monitorar se o perfil do risco está mudando ou não; e II) para obter garantia de que o gerenciamento de riscos é efetivo e identificar quando são necessárias novas ações.

Observa que devem ser implementados processos para avaliar se ainda existem riscos, se surgiram novos riscos, se a probabilidade e o impacto dos riscos mudaram, se relatam mudanças significativas que ajustam as prioridades de risco e garantem a eficácia do controle. Além disso, o processo geral de gerenciamento de riscos deve ser submetido a uma revisão regular para garantir que ele permaneça adequado e eficaz. A revisão de riscos e a revisão do processo de gerenciamento de riscos são distintas entre si e não substituem o outro. Os processos de revisão devem garantir que todos os aspectos do processo de gerenciamento de riscos sejam revisados pelo menos uma vez ao ano; assegurar que os próprios riscos sejam sujeitos a revisão com frequência apropriada (com provisão adequada para a própria revisão dos riscos pela administração e para revisão/ auditoria independente) assim como tomar providências para alertar o nível apropriado de gerenciamento para novos riscos ou para mudanças nos riscos já identificados, a fim de que mudanças possam ser adequadamente tratadas (UK, 2004).

Dessa forma, analisa-se que o processo de gerenciar riscos não pode ser estático. Mesmo após a identificação, avaliação e tratamento desses riscos, o ambiente interno e externo, no qual a organização está inserida, se encontra em constante mudança e novos riscos podem surgir ou os já existentes podem mudar o modo de gerenciamento. Por isso, é importante a continuidade do ciclo de gerenciamento de riscos (MIRANDA, 2017).

O monitoramento e análise crítica precisam ser parte integrante da implementação do tratamento de riscos, para assegurar que as diferentes formas de tratamento se tornem e permaneçam eficazes. Este tratamento de riscos também pode introduzir novos riscos que

precisem ser gerenciados e, se não houver opções de tratamento disponíveis ou se as opções de tratamento não modificarem suficientemente o risco, convém que este seja registrado e mantido sob análise crítica contínua (ABNT, 2018).

Desse modo, os tomadores de decisão e outras partes interessadas devem estar conscientes da natureza e extensão do risco remanescente após o tratamento de riscos. Assim, o risco remanescente deve ser documentado e submetido a monitoramento, análise crítica e, em que for apropriado, tratamento adicional.

Para o TCU (BRASIL, 2017c), as responsabilidades relativas ao monitoramento de riscos e análise crítica devem estar claramente definidas na política de gestão de riscos e detalhados em planos, manuais ou normativos, contemplando atividades tais como as descritas no quadro:

Quadro 4 – Responsabilidade pelo monitoramento do processo de gestão de riscos

<p>Monitoramento contínuo (ou pelo menos frequente) pelas funções de gestão que têm prioridade sobre os riscos e pelas funções que supervisionam riscos e medem o desempenho da gestão de riscos, por meio de indicadores-chaves e verificações rotineiras de índice de desempenho, ritmo de atividades, operações ou fluxos atuais em comparação aos que seriam necessários para o alcance de objetivos ou a manutenção dentro da tolerância a riscos ou variações aceitáveis no desempenho.</p>
<p>Análise crítica dos riscos e seus tratamentos, realizada pelas funções que gerenciam e têm propriedade de riscos e ou pelas funções que supervisionam riscos, por meio de autoavaliação de riscos e controles (<i>controlandrisk self assessment –CRSA</i>).</p>
<p>Auditorias realizadas pelas funções que fornecem avaliações independentes (auditoria interna ou externa), evidenciando a estrutura e processo de gestão de riscos, em todos os níveis relevantes das atividades organizacionais, procurando testar os aspectos sistêmicos da gestão de riscos, ao invés de situações específicas encontradas.</p>

Fonte: Miranda (2017, p. 169), adaptado de TCU (BRASIL, 2017c).

Para os grupos corporativos KPMG e MIOD (2015) procedimentos de acompanhamento da adequação e eficácia dos controles identificados devem ser incorporados às operações normais da instituição. Porém, apesar de o monitoramento ao longo de um componente essencial de um sistema de controle interno ser eficaz, a alta administração não

pode confiar somente em processos de monitoramento incorporados para o cumprimento de suas responsabilidades, devendo determinar o recebimento regular e periódico de relatórios de avaliação sobre o controle interno e ser informado sobre como foram realizadas as avaliações que deram origem aos relatórios.

A revisão da avaliação deve ser feita periodicamente em uma base regular e tempestiva. Deve observar as questões tratadas em relatórios, em conjunto com informações adicionais necessárias para assegurar que a alta administração tenha considerado todos os aspectos significativos de um controle interno para a organização (MIRANDA, 2017).

A organização deve identificar as fontes de risco, limites de impacto, eventos (incluindo mudanças nas ocorrências) e suas causas e consequências potenciais. A finalidade desta fase é gerar uma lista abrangente de riscos baseada nestes eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. A identificação abrangente é crítica, pois um risco não identificado nesta fase não será incluído em análises posteriores.

É necessário que a organização identifique os riscos, independentemente de suas fontes estarem ou não sob seu controle. Convém, ainda, considerar que pode haver mais de um tipo de resultado, o que pode ocasionar uma variedade de consequências tangíveis ou intangíveis. (ABNT, 2018).

É importante que a organização aplique ferramentas de identificação de riscos que sejam adequadas aos seus objetivos e aos riscos enfrentados. Informações pertinentes e atualizadas são importantes na identificação de riscos. Há a necessidade de que incluam informações adequadas sobre os fatos por trás dos acontecimentos, sempre que possível, além de ressaltar que pessoas capacitadas, com conhecimento adequado acerca dos riscos, sejam envolvidas na identificação destes.

Ressalva-se, ainda, que há uma série de normas, tais como a ISO 31000, que tratam acerca da gestão de riscos e no Brasil esta é normalizada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Observe-se alguns exemplos:

- ABNT NBR ISO 31000: 2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes.
- ABNT ISO Guia 73: 2009 – Gestão de riscos – Vocabulário.
- ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012 – Gestão de riscos – Técnicas de avaliação de risco.
- ABNT NBR ISO 31000: 2018 – Gestão de riscos – Diretrizes (atualizada).

A ISO 31000:2009 é uma norma de gestão de riscos com reconhecimento internacional, fornecendo princípios e diretrizes para a gestão de riscos. Tem aplicabilidade para qualquer empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo e não é específica para qualquer indústria ou setor. Pode ser aplicada a qualquer tipo de risco, independentemente da sua natureza, quer tenha consequências positivas ou negativas. Fornece uma abordagem comum para apoiar as normas que tratam de riscos e/ou setores específicos e, assim, não substituí-las (RUPPENTHAL, 2013).

A ISO Guia 73: 2009 fornece as definições de termos genéricos relacionados com a gestão de riscos. O objetivo é incentivar a compreensão mútua e consistente, através de uma abordagem coerente sobre a descrição das atividades, relacionada com a gestão do risco. Também define uma terminologia uniforme de gerenciamento de riscos em processos e estruturas que lidam com essa situação (RUPPENTHAL, 2013).

Já a NBR ISO/IEC 31010:2012 – Gestão de riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos, é uma norma de apoio a NBR ISO 31000, fornecendo orientações sobre a seleção e aplicação de técnicas sistemáticas para o processo de avaliação de riscos. O processo de avaliação de riscos, conduzido de acordo com essa norma, contribui para outras atividades de gestão de riscos. A aplicação de uma série de técnicas e introduzida, com referências específicas a outras normas, em que o conceito e a aplicação de técnicas são descritos mais detalhadamente (RUPPENTHAL, 2013).

6.1 Instrução Normativa Conjunta nº 01 de 2016, do MPDG e CGU

Em 2016, a Controladoria Geral da União (CGU) e o extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), publicaram a Instrução Normativa Conjunta nº 01, que dispõe sobre Controles internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Esta instrução representa uma mudança de paradigmas na Administração Pública federal, já habituada aos conceitos de gestão por resultados com escopo nos objetivos. A gestão de riscos proposta por essa norma vem apresentar uma abordagem já amplamente utilizada no setor privado, porém mais evoluída, subsidiando o alcance dos objetivos institucionais, através de identificação, análise, mensuração e definição de medidas de respostas e controles internos aos eventos que possam afetar negativamente os objetivos (MIRANDA; CUNHA, 2017).

A Instrução Normativa (IN) é o primeiro passo para um processo de mudança, trazendo conceitos, estruturas e responsabilidades que colocam em pauta e interligam os conceitos de governança, gestão de riscos e controles internos, colaborando para que o Governo Federal possa liderar de forma efetiva esse processo contínuo e gradual no âmbito de cada órgão e entidade. Tomando por base a norma, entende-se que a gestão de riscos deve ser um processo amplo e sistemático que deve ser adaptado aos riscos específicos da instituição, servindo de apoio à tomada de decisão e melhoria contínua dos procedimentos necessários ao funcionamento da organização (MIRANDA; CUNHA, 2017).

Segundo Miranda e Cunha (2017), o objetivo da norma não é penalizar e sim sensibilizar os órgãos para a necessidade da implementação de gestão de riscos. Entretanto, caso haja descumprimento de qualquer legislação, isso poderá implicar sanções, cuja prerrogativa é dos órgãos de controle (CGU e TCU), sendo impraticável prever um prazo para eventual penalização. Como há diferentes níveis de maturação em gestão de riscos na Administração Pública, a necessidade de penalização deverá ser analisada caso a caso, não havendo uma regra predefinida. Nesse sentido, a IN traz uma proposta de mudança que envolve etapas complexas, assim como demanda de tempo e recursos.

A citada IN, em seu art. 2º, traz conceitos importantes a serem considerados para a evolução da pesquisa, tais como o conceito de apetite a risco, que seria o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar; o conceito de gerenciamento de riscos que, segundo a IN, é o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

Outros conceitos importantes trazidos pelo artigo 2º da norma, que também foram considerados importantes para a evolução da pesquisa, são:

Art. 2º (...)

X – incerteza: incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros;

XI – mensuração de risco: significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência;

XII – Política de gestão de riscos: declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos;

XIII – risco: possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade;

XIV – risco inerente: risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto;

XV – risco residual: risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco; (BRASIL, 2016)

A segunda parte da IN aborda a gestão de riscos, determinando que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal implementem, mantenham, monitorem e revisem o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos (MIRANDA, 2017).

Conforme o artigo 18, da citada IN, os órgãos e entidades, ao efetuarem o mapeamento e avaliação dos riscos, deverão considerar, dentre outros as seguintes tipologias de riscos, conforme figura 4:

Figura 4 - Tipos de riscos possíveis



Fonte: UFPA (2018d, p. 53).

Além disso, órgãos e entidades, quando da implementação do processo de gestão de riscos, devem fazê-lo de forma sistemática, estruturada e oportuna, vinculada ao interesse público, estabelecendo níveis de exposição a riscos adequado. Também nesse contexto, devem ser estabelecidos procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, sempre observando a relação custo-benefício, destinados a agregar valor à organização (MIRANDA, 2017).

Igualmente, conforme a IN, o mapeamento de riscos deve ser utilizado para apoio à tomada de decisão e elaboração do planejamento estratégico, assim como a gestão de riscos deve apoiar a melhoria contínua dos processos organizacionais.

Destaca-se, ainda, que a implementação da gestão de riscos deve assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão devem ter acesso tempestivo a informações suficientes

quanto aos riscos a quais está exposta a instituição. A gestão de riscos deve aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis, bem como agregando valor através de melhoria dos processos de tomada de decisão e de tratamento adequado de riscos e impactos negativos que possam decorrer de sua materialização (MIRANDA, 2017).

Já o monitoramento da gestão de riscos tem como objetivo avaliar a qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão, por meio de atividades gerenciais contínuas e/ou avaliações independentes, buscando assegurar que estes funcionem conforme previsto e que sejam modificados apropriadamente, de acordo com mudanças nas condições que alterem o nível de exposição a riscos (BRASIL, 2016).

Outra inovação trazida pela IN foi a determinação de que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estabeleçam uma política de gestão de riscos em até doze meses da publicação da mencionada IN, especificando princípios e objetivos organizacionais, diretrizes relacionadas à execução do processo de gestão de riscos e competências e responsabilidades para sua efetivação no âmbito do órgão (MIRANDA, 2017).

6.2 Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, sobre a política de governança na Administração Pública Federal

Especialmente após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da atual Constituição Republicana, a história do Brasil demonstrou a evolução do país em muitos aspectos. Apesar desses avanços, o país ainda tem pela frente grandes desafios para completar a transição entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento e cumprir os demais objetivos delineados no art. 3º da Constituição Republicana de 1988, qual seja: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação” (BRASIL, 2014).

O TCU, através do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014), destaca entre os desafios: a manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.).

Nesse contexto é que se insere o citado referencial, considerando a firme convicção de que a melhoria da governança pública nos Municípios, nos Estados e na União, é o grande

desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios acima mencionados. Tal convicção decorre do direcionamento constitucional dado ao modelo de desenvolvimento do país, com forte participação do Estado (BRASIL, 2014).

No mencionado Referencial, o TCU define governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Trata-se de documento que reuniu e organizou boas práticas de governança pública que, se forem bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2014).

Diante dessa conjuntura, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional. O citado decreto traz uma série de elementos e diretrizes de governança, com a finalidade de melhorar a forma de gerir a coisa pública (BRASIL, 2017b).

O referido Decreto conceitua governança pública, tal qual o TCU, como

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

O Decreto nº 9.203/2017 trata a gestão de riscos como um

(...) processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (BRASIL, 2017b)

De acordo com o mencionado Decreto são princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.

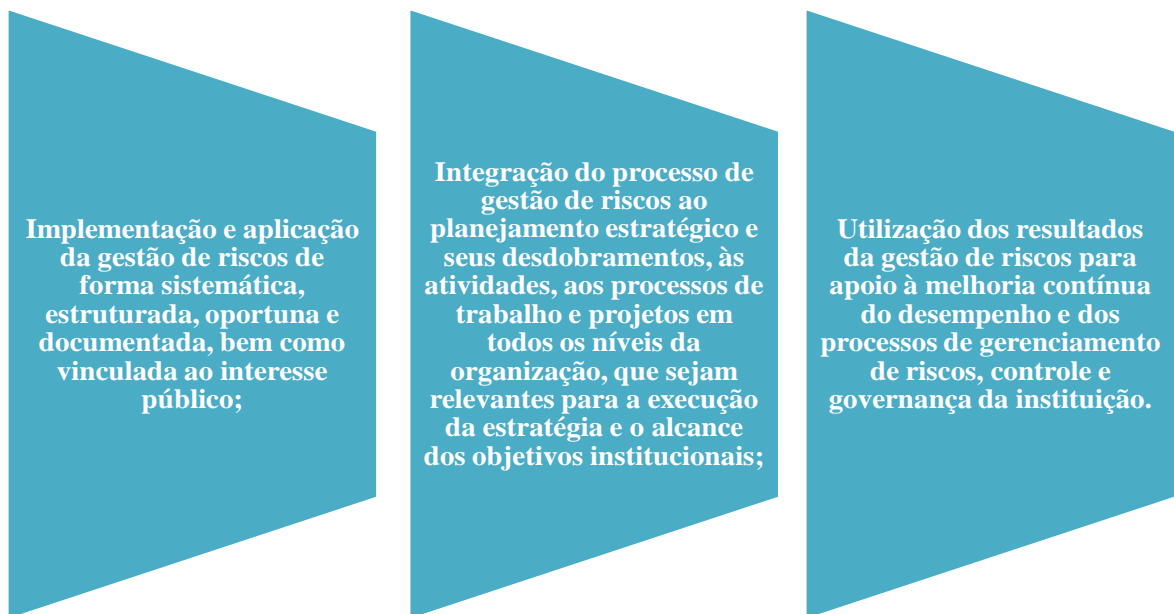
Este Decreto estabelece, ainda, diretrizes e mecanismos para o exercício da governança pública, primando em promover uma desburocratização administrativa, modernização da gestão pública, implementação de controles internos fundamentados em uma gestão de riscos, assim privilegiando ações estratégicas de prevenção antes mesmo de processos sancionadores (BRASIL, 2017b).

Além disso, cria um Comitê Interno de Governança (CIG), para implementação de boas práticas de governança na Administração Pública federal e estabelece que a alta administração das organizações da Administração Pública federal deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à

identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional (BRASIL, 2017b).

A alta Administração deve observar, ainda, alguns princípios, conforme figura 5:

Figura 5 -Rol exemplificativo de princípios de gestão de riscos a serem observados pela Alta Administração.



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Brasil (2017b).

Cada placa da figura acima faz a descrição dos princípios citados pelo Decreto nº 9.203/2017, porém, para fins didáticos, serão nominados, nesta dissertação, os princípios a que se referem a figura.

Para a descrição da primeira placa, pode-se denominar como o princípio da aplicação sistemática da gestão de riscos, em que haverá a implementação e a aplicação da gestão de riscos, de forma sistemática e estruturada, observada sempre a vinculação ao interesse público. Já a descrição da segunda placa, será denominada de princípio da integração do processo de gestão de riscos, pois cada processo de gestão de riscos deverá estar integrado ao planejamento estratégico e a todos os processos e projetos existentes na organização. Quanto à terceira placa, esta poderá ser chamada de princípio da melhoria contínua do desempenho e dos processos, em que os resultados da gestão de riscos serão utilizados como apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de riscos.

Percebe-se, dessa maneira, a importância do Decreto, no sentido de incentivar as instituições a caminharem para um efetivo gerenciamento e monitoramento de riscos, de modo que sejam observadas as boas práticas de governança na Administração Pública.

6.3 Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, sobre Política de Gestão de Riscos na UFPA

Diante do contexto já observado, acerca da gestão de riscos nas instituições, além de que a Instrução Normativa Conjunta 01/2016-CGU/MPOG estabeleceu o prazo de doze meses para que os órgãos implantassem uma política de gestão de riscos em suas dependências, a UFPA encaminhou providências, estabelecendo uma Comissão especial, instituída pela Portaria nº 1.969, Reitoria/UFPA, de 12 de abril de 2017, cuja responsabilidade era a de elaborar uma minuta da política de gestão de riscos da Universidade Federal do Pará, a ser aprovada no Conselho Superior da universidade.

Por sua vez, Sedrez e Fernandes (2011) analisaram a adequação e aplicação de práticas de gestão de riscos e controles internos em Instituições de Ensino Superior (IES) do Estado de Santa Catarina como base necessária ao controle das instituições. Concluíram que, não obstante a carência de um sistema específico para apoio à gestão de riscos, as Instituições estão atentas ao tema, mesmo não sendo um assunto ainda muito difundido e, considerando que as iniciativas e os controles constatados mediante a pesquisa demonstraram a preocupação dos gestores com a aplicação da gestão de riscos em suas respectivas IES.

Além disso, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Pará, referente ao período de 2016 a 2025 – cuja obrigatoriedade de elaboração por todas as instituições de ensino superior é prevista pelo Decreto nº 5.773/2006 e que contém os objetivos estratégicos, as ações e metas organizacionais, além de mecanismos para o monitoramento destas ações – prevê a utilização da gestão de riscos na Universidade, contribuindo para a melhoria da gestão e o alcance dos objetivos estratégicos da instituição.

Desse modo, foi aprovada a Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, pelo Conselho Universitário (CONSUN) da UFPA, que regulamenta a Política de Gestão de Riscos (PGR) no âmbito desta.

Conforme seu artigo 1º, esta política tem a finalidade de estabelecer princípios e diretrizes para o tratamento de riscos, de forma a contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos da instituição, sendo que a Resolução estabelece que a PGR da UFPA deverá ser

observada em todos os níveis da instituição e por todos os servidores e agentes que desenvolvam atividades a ela vinculadas.

O artigo 6º da citada Resolução menciona os princípios que a Gestão de Riscos na UFPA deverá observar, quais sejam:

Art. 6º (...)

I – gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;

II – estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;

III – estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;

IV – utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico;

V – utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Já o artigo 7º vincula a gestão de riscos ao Plano de desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade, por meio de identificação dos riscos vinculados aos objetivos estratégicos da UFPA.

Para a operacionalização da gestão de Riscos, o artigo 9º da Resolução prevê que esta deverá contemplar algumas etapas, dentre as quais se destaca:

Art. 9º (...)

VI – **tratamento dos riscos**: etapa que se **identifica as respostas aos riscos, de forma a adequar seus níveis ao apetite estabelecido**, além da escolha das medidas de controle associadas a essas respostas;

VII – comunicação e **monitoramento**: etapa que ocorre durante todo o processo de gerenciamento de riscos, **responsável pela integração de todas as instâncias envolvidas**, bem como pelo **monitoramento contínuo da própria Gestão de Riscos, com vistas a sua melhoria**.

Parágrafo único. O tratamento dos riscos e o monitoramento devem ser contínuos, e a identificação e avaliação dos riscos devem ser realizadas anualmente. (grifos acrescidos)

Ao gestor de risco cabe a competência pelo monitoramento contínuo dos riscos, de modo a garantir que as respostas adotadas resultem na manutenção dos riscos em níveis adequados, de acordo com a Política de Gestão de Riscos. Conforme artigo 10, § 3º da mencionada Resolução este gestor de risco

corresponde aos dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas, responsável pelo gerenciamento de determinados riscos, com alçada suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco” (UFPA, 2018b).

Ocorre que, considerando a complexidade e amplitude do tema, foi estabelecido o prazo de 60 (sessenta) meses, desde a publicação da Resolução, para que a UFPA conclua a implementação da Política de Gestão de Riscos (UFPA, 2018b), razão pela qual se entendeu

pertinente a pesquisa, no intuito de colaborar mais ainda com a implementação da citada Política, voltada mais especificamente para a área de aquisições da instituição.

6.4 Políticas Institucionais para Gestão de Riscos nos Contratos Administrativos – o Acórdão TCU nº 1679/2015-Plenário

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014) destaca que a governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública deverá ter as seguintes funções: a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. A governança, ainda sob o aspecto do setor público, pode ser interpretada sob quatro perspectivas de observação: a) sociedade e Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgão e entidades; e d) atividades intraorganizacionais (BRASIL, 2014; VALE, 2016).

No tocante às contratações públicas, a boa governança pode contemplar práticas relacionadas, por exemplo, ao planejamento das aquisições e ao gerenciamento de riscos nesta área, medidas que são de fundamental importância para tratar o risco de haver contingenciamento de recursos públicos (NARDES, 2017).

Nardes (2017), em uma análise acerca de como as auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) podem contribuir para a melhoria da governança pública, observa que os resultados destas auditorias, nas três esferas públicas, podem auxiliar com uma perspectiva mais integrada do governo, maior coordenação, redução de ações públicas desconexas e aumento da eficiência governamental na aplicação de recursos públicos.

Considerando que 70%, no geral, e 80% das organizações federais estão no estágio inicial de capacidade, na prática, de gerir riscos – levantamento este contido no Acórdão nº 1273/2015-Plenário, do Tribunal de Contas da União, Nardes (2017) observa que a situação encontrada demonstrou a necessidade um maior aperfeiçoamento em diversas práticas de governança, não apenas na de gestão de riscos.

Além disso, de acordo com Nardes (2017, p. 30)

Para se ter uma ideia do cenário, o TCU estabeleceu um índice de governança pública (IGG) por meio de metodologia que atribui peso a cada um dos quesitos que foram avaliados. A distribuição de frequência das organizações com base no IGG indicou que 48% dos respondentes encontravam-se em estágio inicial, enquanto apenas 16% em estágio aprimorado. Naquela oportunidade, registrei que os

resultados encontrados confirmavam um mantra que temos repetido ao longo dos últimos anos: que uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade de governança pública conduzida por todos os entes da federação.

Ainda, o Acórdão TCU 1679/2015-Plenário, sobre Governança e gestão das aquisições na UFPA, tratou acerca das deficiências de governança e gestão, de deficiências ou ausência de mecanismos, instrumentos e práticas relacionadas ao tema.

Assim, a gestão de riscos a ser implementada nas aquisições públicas não é o conjunto de ações individuais ou setorizadas, mas uma ação de governança abrangente, organizada no tocante às competências e aos processos, com objetivos claros e controle de resultados. (PÉRCIO, 2017).

Nesse sentido, o Acórdão 1679/2015-Plenário, do TCU, se trata de realização de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), referente à Governança e Gestão das Aquisições, com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Pará (UFPA) apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado na Tomada de Contas 025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013).

O trabalho envolveu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. Referente ao tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componente liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas (BRASIL, 2015).

O citado Acórdão faz importante distinção entre o que seriam governança e gestão de aquisições, definindo que com relação à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe observar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Assim, Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa. Como exemplo, diversas organizações (IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função

da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos” (BRASIL, 2015).

A abordagem do Acórdão consistiu em averiguar, através da avaliação de controles internos, as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.

O TCU, para fins de análise dos contratos a serem avaliados, optou por escolher os contratos para prestação de serviços de limpeza, transporte e vigilância, cuja escolha ocorreu com base nos seguintes critérios (BRASIL, 2015):

a) Relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratados para a prestação desses serviços na Administração Pública Federal;

b) Materialidade: de acordo com o TCU, os contratos de terceirização consomem boa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;

c) Risco: constantemente os meios de comunicação dão notícias de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;

d) Oportunidade: com a prolação do Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, tais como: que os pagamentos às contratadas sejam condicionados, exclusivamente, à apresentação da documentação prevista na Lei nº 8.666/93; prever nos contratos, de forma expressa, que a administração está autorizada a realizar os pagamentos de salários diretamente aos empregados, bem como das contribuições previdenciárias e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), quando estes não forem honrados pelas empresas; que os valores retidos cautelarmente sejam depositados junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento de salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS, quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria administração, dentre outras razões, por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento; fazer constar dos contratos cláusula de garantia que assegure o pagamento de prejuízos advindos do não cumprimento do contrato; multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada, dentre outras recomendações, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo efetivamente seguidas e se surtiram efeito.

O objetivo geral da Auditoria do TCU foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela UFPA estavam de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas de governança.

Os objetivos específicos da Auditoria do TCU foram (BRASIL, 2015):

- a) Avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;
- b) Ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pela UFPA em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;
- c) Avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;
- d) Avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;
- e) Avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

Esclarecendo a situação, para melhor entendimento, informa-se que foi feito levantamento de governança pelo TCU, em 2013, e em 2015 o Tribunal realizou auditorias para retificar ou ratificar o levantamento anteriormente realizado, resultando em recomendações e determinações que a UFPA ainda está cumprindo em 2018.

Assim, o TCU observou que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições imprescindível às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte dessa auditoria, que pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013 (BRASIL, 2015).

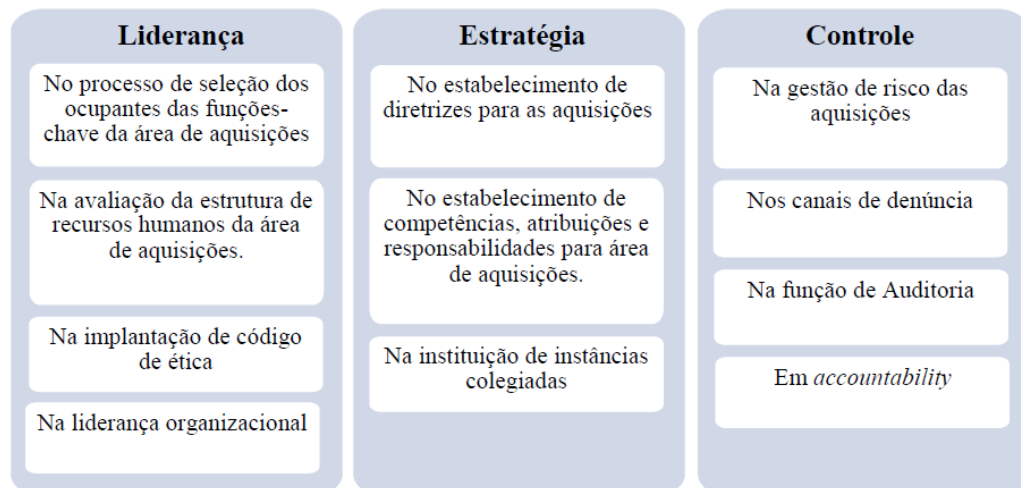
Desse modo, o trabalho de Auditoria amparou-se de considerar “critérios emprestados” com base no seguinte procedimento: para os achados de conformidade cujo critério utilizado se aplica ao ente auditado, foram propostas determinações; para os achados em que o critério não se aplica ao ente auditado, foram propostas recomendações. Do mesmo modo, para os achados de governança, cujos critérios foram retirados de modelos e referenciais de boas práticas, tendo em vista ausência de normativos sobre o tema, também foram feitas recomendações sem força imperativa (BRASIL, 2015).

Considerando, ainda, que o TCU entende que as falhas e impropriedades descritas no Acórdão nº 1.679/2015 - Plenário tendem a ser recorrentes em todas as organizações, o órgão propõe que as auditorias dessa FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de modo que optou pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas (BRASIL, 2015). Ademais, o Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) alcançou o montante aproximado de R\$ 96.049.171,02 (noventa e seis milhões, quarenta e nove mil, cento e setenta e um reais e dois centavos). Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 53/2009 (limpeza interna), 33/2010 (limpeza externa), 75/2012 (transporte) e 2/2013 (vigilância), fiscalizados nesta auditoria (BRASIL, 2015).

6.4.1 Riscos encontrados

No quesito governança das aquisições, foram avaliados controles dos riscos nos componentes: liderança, estratégia e controle. Assim, foram encontradas as deficiências, conforme a figura 6.

Figura 6 - Deficiências encontradas na governança das aquisições.



Fonte: Costa (2017), adaptado de Brasil (2015).

As deficiências mais relevantes encontradas no componente controle, quanto à gestão de riscos nas aquisições, foram: falta de capacitação dos gestores para realizar a gestão de riscos e a inexistências de diretrizes para a gestão de riscos, que podem gerar

desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (BRASIL, 2015; COSTA, 2017).

Dessa forma, o TCU concluiu que a Universidade não havia estabelecido diretrizes para o gerenciamento de riscos em aquisições, não capacitando os gestores na área, assim como não realizando gestão de riscos nas aquisições (BRASIL, 2015).

O Acórdão recomenda, também, que a UFPA adote um processo de planejamento de aquisições, pois foram encontradas deficiências no processo de planejamento das aquisições, considerando que quando a organização não possui um plano de aquisições anual, pode ocasionar a realização de aquisições sem vinculação ao Planejamento Estratégico da organização, a imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições, a realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento, a falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição e a realização de contratações emergenciais sem amparo legal (BRASIL, 2015; COSTA, 2017).

No tema controles internos e conformidade das contratações foram observados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de vigilância, limpeza e transporte de pessoas. As desconformidades apontadas foram encontradas em alguns dos seguintes pontos (BRASIL, 2015; COSTA, 2017):

- a) Levantamento de mercado;
- b) Estimativa de quantidade de materiais;
- c) Definição dos postos de trabalho;
- d) Estimativa de preços;
- e) Requisitos de qualidade na contratação;
- f) Cláusulas evidentes, com as penalidades devidas em caso de descumprimento da obrigação;
- g) Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira da empresa;
- h) Ausência de designação formal dos fiscais de contrato;
- i) Não aplicação de penalidades por falha na execução contratual;
- j) Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados;
- k) Falhas na garantia do contrato;
- l) Ausência de comprovação da manutenção das condições de habilitação da empresa;
- m) Falhas na fiscalização administrativa.

Pondera-se que os itens apontados demonstram que há inconsistências em processos que são comumente licitados nos órgãos federais. Apesar da especificidade dos objetos, esta análise permite uma avaliação da condução dos processos e os controles utilizados para evitar a ocorrência de riscos nas aquisições. As lacunas na conformidade das contratações reafirmam a existência de deficiência nos mecanismos de governança e na gestão das aquisições (COSTA, 2017).

Entende-se que o Acórdão TCU 1.679/2015 – Plenário foi um marco referencial na Universidade Federal do Pará, uma vez que suas recomendações fizeram com que a instituição procurasse adotar novos procedimentos na administração universitária, com a adoção de critérios de boas práticas na governança e gestão de riscos nas aquisições, cuja exigência se deu, inclusive anteriormente à publicação da IN Conjunta nº 01/2016, assim como a Política de Gestão de Riscos da Instituição, embora já existissem normativos internacionais a respeito do assunto.

Um dos exemplos disso foi que a UFPA adotou, em 2018, o Plano Anual de Aquisições e Contratações, recomendação constante do Acórdão citado, cujo objetivo era o de “planejar o processo de compras e contratações, por Unidade, para o ano de 2018, considerando aspectos como a sustentabilidade financeira e ambiental, racionalidade no uso dos recursos e alinhamento com os objetivos estratégicos”(UFPA, 2018c).

Para o ano de 2019, a Pró-Reitoria de Administração deu início ao planejamento das contratações utilizando um novo sistema denominado PGC- Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações. Essa ferramenta eletrônica servirá para que os órgãos cadastrem todos os itens que pretendem contratar no ano subsequente (UFPA, 2019d).

6.5 Levantamento de Governança do TCU e a Gestão dos contratos na UFPA

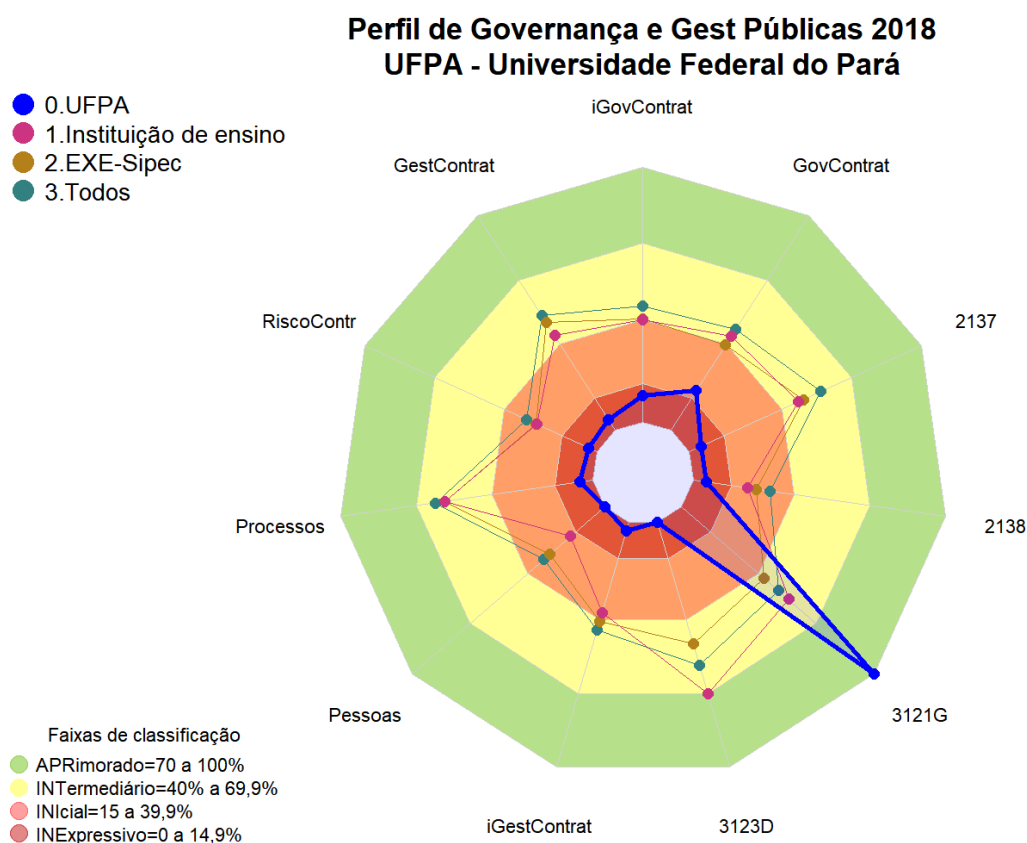
O Tribunal de Contas da União (TCU), periodicamente, tem feito um levantamento de governança e gestão pública, no âmbito dos órgãos federais e entidades que recebem recursos da União, com o fim de verificar o estágio de governança em que se encontram essas instituições. Sempre procurando divulgar as boas práticas de governança na Administração Pública Federal, o TCU avalia áreas como Gestão de Tecnologia da Informação, Gestão de Pessoas e Gestão de Aquisições, que abrangem os contratos administrativos.

Destarte, é importante observar que, no levantamento de Governança do TCU, referente ao ano de 2018, a UFPA foi avaliada referente aos três quesitos citados. Para efeito

de observar como está a situação da instituição no tocante à governança e gestão das aquisições, esta dissertação trará a análise mais recente do TCU quanto ao assunto.

As figuras a seguir representam a situação da instituição, quanto ao índice de governança e gestão das contratações.

Figura 7 - Resultado para iGovContrat (índice de governança e gestão em contratações)



Fonte: Brasil (2018, p. 14).

Para fins de esclarecimento, O TCU elucidava que as categorias inexpressivo e inicial são apresentadas juntas, com cores avermelhadas, representando o conceito de capacidade INICIAL, ou seja, todos os casos em que o controle não é adotado de maneira muito significativa, onde é muito provável que o risco que o controle pretendia mitigar ainda seja relevante.

O cálculo dos quesitos utilizou estatística multivariada e o modelo adotado para análise das respostas foi a Análise de Componentes Principais (ACP). O conjunto de questões ou de medidas é chamado, no levantamento, de agregador¹⁰.

¹⁰Considerando que o objetivo da subseção é apenas esclarecer a importância do levantamento do TCU para a boa governança das contratações, não houve a necessidade de detalhamento dos cálculos utilizados pelo TCU, por não ser o objeto da pesquisa, observando que estes cálculos requerem entendimento mais detalhado de estatística multivariada.

Assim, a figura 7 apresenta o detalhamento para o índice de governança e gestão em contratações (BRASIL, 2018), em que:

- **iGovContrat**(que significa índice de governança e gestão em contratações) é igual ao cálculo dos quesitos GovContrat, Pessoas, Processos, RiscoContr e GestContrat;em que:

- **GovContrat**(índice de governança em contratações) é igual ao cálculo dos quesitos 2137, 2138, 3121G e 3123D; em que os itens numerados requerem identificar ações que a instituição deveria observar, de acordo com a análise das respostas pelo TCU, ao questionário aplicado a estas instituições. Cada item numerado corresponde às seguintes ações que podem ser identificadas, a seguir:

- **2137.** Requer analisar se a alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações.
- **2138.** Propõe observar se a alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações.
- **3121G.** g) Pede que se verifique se o estatuto contém vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão.
- **3123D.** d) Requer analisar se há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações da instituição.

- Já **oiGestContrat**(demanda mensurar a capacidade em gestão de contratações das instituições) é igual ao cálculo dos quesitos Pessoas, Processos RiscoContr e GestContrat;em que:

- **Pessoas** (capacidade detectada pelo TCU de gestão de pessoas em contratações das instituições).
- **Processos** (capacidade de gestão de processos de contratação).
- **RiscoContr**(capacidade em gestão de riscos nas contratações).
- **GestContrat**(capacidade em gestão de contratos).

Simplificando a forma exposta, sendo que a UFPA, na figura, corresponde à linha azul, pondera-se que quanto mais longe do centro da figura, de acordo com cada item numérico apresentado, mais avançado está o estágio de governança e de gestão das contratações da instituição, naquele quesito.

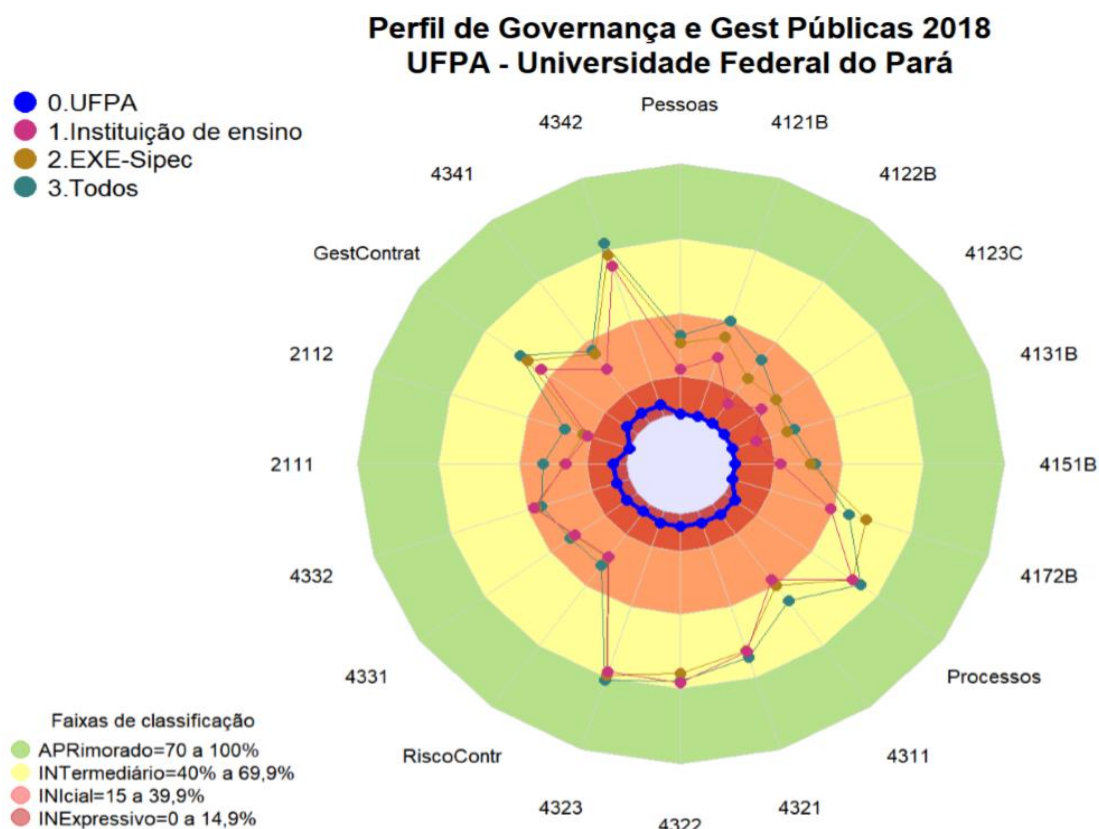
Assim, observa-se, conforme a figura, que o resultado deste levantamento do TCU indica que, na maioria dos quesitos, a UFPA apresentou estágio inexpressivo quanto à

governança das aquisições, em que as contratações se configuram como partes integrantes do processo, sendo uma etapa de finalização do processo licitatório, com a celebração do contrato administrativo.

Quanto aos itens 2137 e 2138, que se referem aos quesitos se a alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações e se esta monitora o desempenho da gestão de contratações, fatores importantes para o objeto desta dissertação, não foi diferente o resultado, também em estágio inexpressivo, demonstrando a necessidade de a Alta Administração da UFPA dar importância à resolução desses quesitos, que interferem diretamente na boa governança institucional e no monitoramento dos riscos contratuais.

Já a figura 8 representa o resultado do levantamento do TCU quanto à gestão de pessoas, processos, riscos nas contratações e gestão de contratos.

Figura 8- Resultado para Pessoas, Processos, RiscoContr e GestContrat



Fonte: Brasil (2018, p.15).

Referente à figura leia-se (BRASIL, 2018):

O quesito Pessoas (que significa a capacidade de gestão de pessoas em contratações pelas instituições) que é igual ao cálculo dos quesitos 4121B, 4122B, 4123C, 4131B, 4151B e 4172B; em que:

- **4121B.** b) Avalia se os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados.
- **4122B.** b) Analisa se os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados.
- **4123C.** c) Analisa se a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de contratações.
- **4131B.** b) Pondera se a organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados.
- **4151B.** b) Observa se as lacunas de competência na área de gestão de contratações estão documentadas.
- **4172B.** b) Observa se a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de contratações.

Já os Processos (que significam a capacidade de gestão de processos de contratação) é igual ao cálculo dos quesitos 4311, 4321, 4322 e 4323; em que os itens:

- **4311.** Analisa se a organização executa processo de planejamento das contratações.
- **4321.** Observa se a organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações.
- **4322.** Considera se a organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores.
- **4323.** Avalia se a organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos.

O RiscoContr (que é a capacidade em gestão de riscos nas contratações) é igual ao cálculo dos quesitos 4331, 4332, 2111e 2112; em que os itens:

- **4331.** Avalia se os riscos da área de gestão de contratações são geridos.
- **4332.** Pondera se as equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou

dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação.

- **2111.** Verifica se o modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.
- **2112.** Avalia se os riscos considerados críticos para a organização são geridos.

O item GestContrat (4340. Significa a capacidade em gestão de contratos) é igual ao cálculo dos quesitos 4341, 4342; em que os itens:

- **4341.** Observa se a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho.
- **4342.** Analisa, como condição para as prorrogações contratuais, se a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade.

Observando a figura 8, analisa-se que, referente a todos os quesitos apresentados, o levantamento do TCU detectou que a UFPA encontra-se, ainda, em estágio inexpressivo de governança nas suas contratações. E em que pese todos os quesitos apresentados serem de grande relevância para uma boa gestão e governança das contratações, o que chama a atenção, na pesquisa realizada, são os itens referentes aos riscos nas contratações (4331, 4332, 2111 e 2112), pois tem a ver diretamente com o objeto da dissertação.

Desse modo, considerando que o levantamento citado do TCU identificou que a UFPA está, ainda, em estágio inexpressivo quanto ao gerenciamento de riscos na área de contratações; assim como quanto à análise de riscos, na etapa de planejamento de contratações, podendo comprometer a efetividade desta etapa, a seleção do fornecedor e a gestão contratual e que também possam impedir ou dificultar o atendimento da necessidade que originou a contratação; considerando, ainda, que o levantamento do TCU detectou que o modelo de gestão de riscos da UFPA não se encontra totalmente estabelecido e os riscos considerados críticos para a organização não são geridos de forma satisfatória – mesmo após as recomendações e determinações do Acórdão 1679/2015-TCU-Plenário – indicando, dessa forma, que não houve, até o momento de avaliação dos resultados dos quesitos respondidos, melhoria significativa quanto à gestão de riscos nos contratos administrativos. Nesse sentido, avalia-se a importância de analisar os critérios efetivos de monitoramento de riscos nas contratações, contribuindo para a melhoria dos índices de governança da instituição.

7 DA ANÁLISE DOS CRITÉRIOS PARA UM INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO DOS RISCOS CONTRATUAIS

Para a ISO 31000:2018, O propósito do monitoramento e análise crítica é assegurar e melhorar a qualidade e eficácia da concepção, implementação e resultados do processo de gestão de riscos.

Desse modo, o monitoramento contínuo e a análise crítica periódica do processo de gestão de riscos e seus resultados devem ser uma parte planejada do processo de gestão de riscos, com responsabilidades claramente estabelecidas. O monitoramento e análise crítica devem estar presentes em todos os estágios do processo. Este Monitoramento e a análise crítica incluem planejamento, coleta e análise de informações, registro de resultados e fornecimento de retorno. Além disso, os resultados do monitoramento e análise crítica devem ser incorporados em todas as atividades de gestão de desempenho, medição e relatos da organização (ABNT, 2018).

Para o Decreto nº 9.203/2017 deve prevalecer ações estratégicas de prevenção de riscos, antes mesmo que hajam processos sancionadores.

Em vista disso, foi a proposta desta pesquisa em analisar os critérios para a criação de um instrumento a ser inserido cada risco mapeado da unidade, devendo ser observado o tipo de tratamento que será dado a esse risco e em que possa ser efetivo o monitoramento de riscos nas aquisições, com atribuição de responsabilidade aos servidores da instituição, acerca da observância dos critérios para contratação, além de responsáveis claramente identificados e que seja feito este monitoramento de forma contínua e periódica, em prazos a serem definidos pela Administração Superior, com sistema de alerta quando o período previsto estiver próximo de vencimento, que pode ser via e-mail do responsável, podendo haver emissão de relatórios mensais ou semanais sobre os prazos de monitoramento, contribuindo assim, para fortalecer a gestão de riscos nas aquisições e para a melhoria da governança na UFPA.

A própria Política de Gestão de Riscos da UFPA (Resolução nº 778/2018, já mencionada) prevê o monitoramento contínuo dos riscos, porém foi detectado na pesquisa que esta Política não estipula prazos específicos para que o monitoramento venha a ocorrer e os riscos sejam reavaliados ou revistos.

Porém, esta informação vai de encontro ao que o TCU analisa quanto à necessidade de que as responsabilidades relativas ao monitoramento de riscos devem estar claramente

definidas na Política de Gestão de Riscos da instituição, sendo detalhadas em planos, manuais ou normativos internos.

A pesquisa realizada identificou que deve haver um monitoramento contínuo, pela gestão, verificando os riscos que sejam de tratamento prioritário e sejam medidos o desempenho da gestão de riscos, por meio de indicadores-chaves e verificações rotineiras no índice de desempenho em comparação ao que seria necessário para o alcance de determinado objetivo estratégico.

Analisando a melhor forma de controle das atividades e seu respectivo gerenciamento de riscos, percebe-se a importância de criação de um instrumento de monitoramento de riscos que seja acessível a toda instituição e que possua eficácia no gerenciamento dos riscos organizacionais, mais especificamente, conforme objeto desta dissertação, os riscos contratuais.

Desse modo, Nardes (2017) observa que, para se efetivar como uma boa prática de governança, deve haver uma análise do risco desde o planejamento da contratação. Assim, um instrumento de monitoramento requer que a contratação já contenha, em seu planejamento, uma análise detalhada de identificação de riscos e medidas de tratamento.

Conforme já demonstrado na pesquisa, a seleção de equipe inadequada para o planejamento da contratação, a falta de recursos humanos para gestão e fiscalização de contratos, assim como a falta de qualificação de servidores responsáveis por esta gestão e fiscalização são fatores de risco que interferem diretamente na boa governança e gestão das contratações. Percebe-se que estes riscos tem em comum o critério de capacitação de servidores para uma boa gestão de riscos nos contratos administrativos. Um instrumento de monitoramento de riscos poderá ter critérios de capacitação dos gestores e fiscais de contrato, com verificação periódica e análise de desempenho.

É importante ressaltar que, conforme informações do Relatório de Gestão 2018 da UFPA, em atendimento ao Acórdão 1.679/2015-TCU/Plenário, a PROAD identificou e mapeou os riscos existentes em suas aquisições, tendo identificado 77 (setenta e sete) riscos, inclusive com proposta de mitigação desses riscos. Porém, no decorrer da pesquisa foi identificado que a mencionada Pró-Reitoria não deu publicidade à totalidade de seu mapeamento de riscos nas aquisições, só tendo informação de uma parte deles no Relatório geral da instituição. Porém um dos critérios para que a instituição possua um bom índice de governança pública é justamente a transparência de suas informações, o que não foi verificado na situação analisada.

Dentro de uma organização e conforme os normativos citados, todos os integrantes da organização são responsáveis pela gestão de riscos dos processos em que atuam. Assim, a gestão e monitoramento de riscos faz parte da estrutura, devendo ser observada como uma parte complexa da instituição, que envolve todas as outras partes.

Neste sentido, antes que haja um monitoramento de riscos, deve haver um plano de gestão de riscos, para assegurar que a Política de Gestão de Riscos possa ser efetivamente implementada e que a gestão de riscos possa ser incorporada em todos os processos da instituição. O plano de gestão de riscos pode também ser incorporado a outros planos, tal como o Plano Estratégico da organização.

Conforme o *Orange Book* (UK, 2004) o risco deve ser revisado periodicamente, com o fim de monitorar se o perfil do risco está mudando e obter a garantia de um efetivo gerenciamento de riscos, além de verificar a necessidade de que sejam implementadas novas ações. De acordo com o mencionado documento é recomendado que o risco seja revisado ao menos uma vez ao ano.

Quanto ao instrumento mais adequado para o monitoramento de riscos, de acordo com o COSO (2017) e Miranda (2017) a instituição deve aproveitar a informação e tecnologia, ou seja, utilizar os sistemas de tecnologia da informação para apoiar a gestão de riscos. Um sistema de tecnologia da informação é mais abrangente que uma planilha, podendo emitir alertas acerca dos prazos de monitoramento.

O monitoramento também precisa fazer parte da etapa de tratamento de riscos, pois este tratamento pode introduzir novos riscos que precisem ser gerenciados e, caso não haja opções de tratamento disponíveis ou caso as opções de tratamento não modifiquem suficientemente o risco, este deverá ser registrado e mantido sob análise crítica contínua.

A ferramenta de identificação de riscos, para fins de monitoramento, deve ser adequada aos objetivos da organização e aos riscos enfrentados. Deve haver, ainda, as informações atualizadas para identificação dos riscos a serem monitorados. Para isso, é necessária a inclusão de informações adequadas sobre os fatos por trás dos acontecimentos, sempre que possível, além de ressaltar que pessoas capacitadas, com conhecimento adequado acerca dos riscos, sejam envolvidas na identificação destes.

Outro fator detectado é que, anteriormente ao monitoramento dos riscos das aquisições, uma ação necessária é o mapeamento de riscos das aquisições institucionais, fato relevante que, conforme Relatório de Gestão de 2018 da UFPA, já foi realizado, porém precisa ser documentado e publicado. Na análise dos riscos a serem monitorados em um instrumento, deve haver ainda o critério da relação custo x benefício desse monitoramento,

para que não haja esforços que não coadunem com os reais benefícios de se mitigar determinado risco.

Além disso, os responsáveis pela tomada de decisão devem ter acesso tempestivo às informações sobre os riscos os quais está exposta a instituição.

Um aspecto positivo detectado na pesquisa foi que a UFPA já adotou, desde 2018, o Plano Anual de Aquisições e Contratações, recomendação constante do Acórdão 1.679/2015, do TCU, abordado na subseção 6.4.1 desta dissertação, o que auxilia na mitigação de riscos das contratações, devendo apenas caber o monitoramento sobre o plano.

Um sistema de monitoramento deve considerar as peculiaridades das aquisições; garantir controles eficazes e eficientes (MIRANDA, 2017); conter os riscos das contratações mapeados, para que possa verificar a pertinência, inclusive com cálculo de custos para monitoramento (custo x benefício).

Nos serviços terceirizados, é de suma importância que o instrumento contenha monitoramento com prazos delimitados acerca da correta fiscalização do contrato (pagamento de terceirizados) para que a Administração não incorra em responsabilidades nas relações trabalhistas com terceiros, em virtude da má fiscalização do ente pagador, gerando prejuízos de grande porte financeiro à instituição e que, em momento atual de contingenciamento de recursos, pode ter consequências de cunho extremamente negativo para o órgão, em virtude de judicialização das demandas trabalhistas.

Observa-se, ainda, que, em um instrumento, os riscos não podem ser abordados de maneira isolada. Devem ser avaliados de forma integrada, pois o efetivo monitoramento de um risco pode ter impacto em outro (UK, 2004), além de poderem ser exercidas ações efetivas que impactem positivamente em mais de um risco.

No decorrer da pesquisa, foram identificados fatos relativos ao monitoramento, em que poderá haver necessidade de que o gestor adote medidas saneadoras para que os propósitos da gestão de riscos sejam atingidos, conforme demonstrado a seguir.

Desse modo, os critérios a serem implementados, para um monitoramento de riscos eficaz (MIRANDA, 2017), identificados durante a pesquisa, são discriminados no quadro abaixo:

Quadro 5 - Critérios a serem implementados em um instrumento de monitoramento de riscos em contratações.

- ✓ Identificar o dono do risco;
- ✓ Criar ferramentas para medir e monitorar os riscos;
- ✓ Os riscos devem ser escalados para níveis adequados dentro da organização e incluir avaliação de suspeitas ou indícios de possíveis irregularidades;
- ✓ A estrutura do gerenciamento de riscos deve estar ligada à estrutura geral da organização (relacionado com a missão, visão e objetivos estratégicos).
- ✓ Elaborar ações eficazes para os riscos que se concretizaram, com medidas saneadoras.
- ✓ Implantar medidas para tratar, de forma adequada, riscos já concretizados, para que sejam mitigadas as chances de ocorrer no futuro (o instrumento pode conter alerta quanto a riscos que já estão ocorrendo e ter item para preenchimento com as medidas atuais que serão tomadas, de forma emergencial, e medidas futuras, para que seja baixa a probabilidade de ocorrer novamente).
- ✓ Adotar plano de ação para riscos ainda não concretizados, tendo item de avaliação periódica para considerar se a probabilidade e/ou impacto ainda são os mesmos.
- ✓ Item (aba) que contenha informações se as ações planejadas estão sendo executadas, de forma periódica;
- ✓ Revisão com periodicidade programada para o gestor do risco, inclusive com a previsão de identificação se existem novos riscos.
- ✓ Emissão de relatórios da situação de determinada contratação, inclusive se os riscos estão sendo monitorados periodicamente e quais respostas tem sido dadas aos riscos encontrados. Poderão ser emitidos alertas por e-mail, contendo o relatório, com periodicidade pré-determinada (semanal, mensal, semestral ou anual, por exemplo) de acordo com o tipo de contratos.
- ✓ Em contratos terceirizados, como são contratos de longo prazo, poderão ser emitidos relatórios mensais ao gestor do risco, para verificação se estão sendo cumpridas as cláusulas contratuais, gerando, inclusive, *feedback* para melhor acompanhamento do contrato.
- ✓ Revisão anual de cláusulas de penalidades nos contratos, a fim de evitar cláusulas genéricas e/ou omissão na aplicação de penalidades cabíveis.
- ✓ Inserção de ocorrências acerca de fornecedores que, repetidas vezes, não cumprem suas obrigações, para a tomada de decisão pela Administração;
- ✓ Regulamentação (através de Resolução aprovada pelo Conselho Superior de Administração-CONSAD, por exemplo) das responsabilidades e competências na etapa de gestão e fiscalização dos contratos, inclusive a identificação do responsável pelo monitoramento, além de previsão de apuração devida e aplicação de penalidades, no caso de omissão ou falta grave quanto ao monitoramento dos riscos existentes nas contratações, pois se identificou, no mapeamento de riscos de aquisições, as lacunas existentes nessa área, ponderando sempre, entre a probabilidade e impacto de um evento (risco) vir a ocorrer e o custo de seu monitoramento para a Administração.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Inicialmente, esta pesquisa detectou que, um dos critérios para que o monitoramento de riscos nas contratações seja efetivo é o aproveitamento dos recursos de Tecnologia da Informação de que dispõe a instituição, ou seja, a criação de um sistema para o monitoramento dos riscos contratuais, pois um sistema de tecnologia da informação pode ser mais abrangente do que uma planilha, tem mais recursos tecnológicos, podendo emitir relatórios e alertas periódicos, acerca dos prazos de monitoramento.

Outro fator considerado é a identificação do “dono” do risco, que é um critério essencial para se iniciar um monitoramento de riscos, uma vez que deve observar quem vai ser o responsável por monitorar o risco apresentado na contratação. Pode ser identificado como o responsável pelo gerenciamento do contrato administrativo, denominado de gestor do contrato.

Outro critério elencado é a criação de ferramentas de mensuração e monitoramento do risco contratual. Estas ferramentas devem ser definidas pela Universidade, com medidas de probabilidade de ocorrência do risco e impacto que este, caso aconteça, pode ocasionar na instituição. Deve também haver a mediação se o benefício efetivo do monitoramento é válido para a Administração, em detrimento do custo de sua realização.

Além disso, a estrutura prevista para a gestão e monitoramento de riscos contratuais deve ter relação direta com a missão, visão e objetivos institucionais. Deve auxiliar no alcance desses objetivos, com a detecção e mitigação de riscos que possam impactar negativamente esses objetivos.

Já os critérios de monitoramento para riscos concretos nos contratos, ou seja, riscos que já existem de fato, a Administração deve, com a urgência requerida, elaborar um plano de ação, com medidas saneadoras para o risco em curso. Este plano de ação deve contar com servidores capacitados na área de gestão de riscos contratuais, para sua efetiva elaboração e acompanhamento. Também deve haver um plano de ação para mitigar as chances do risco vir novamente a ocorrer. Assim, um instrumento de monitoramento pode conter sistema de alerta quanto à riscos já em ocorrência, com espaço para preenchimento do plano de ação e as medidas que serão tomadas.

Os riscos contratuais identificados/mapeados, mas que ainda não tiveram nenhuma ocorrência detectada, devem ser monitorados de forma periódica, para verificar se a probabilidade e impacto de ocorrência permanecem os mesmos, se diminuíram ou aumentaram, requerendo assim medidas de mitigação, em caso de ocorrência.

Em um instrumento para monitoramento de riscos contratuais, deve haver uma aba específica para controle se as ações planejadas estão, de fato, sendo executadas, o tempo de

execução das ações, assim como emissão de relatórios gerenciais do que já foi efetuado e o que ainda está pendente de execução.

Deve haver critérios de revisões periódicas já delimitadas e programadas para o gestor de riscos, incluída a previsão da necessidade de verificação e, se for o caso, identificação de novos riscos.

Um critério de grande importância para o acompanhamento e monitoramento de riscos contratuais é a emissão de relatórios periódicos, em que seja possível observar a situação da contratação (se está na vigência do prazo contratual, se há a necessidade de encaminhar ações para a prorrogação ou rescisão do contrato, dentro do período hábil, se os pagamentos dos funcionários terceirizados estão sendo feitos no prazo delimitado em contrato, etc.). Os relatórios podem conter informações sobre os riscos mapeados e se estes estão sendo monitorados adequadamente, com emissão de alerta (por e-mail), com periodicidade, conforme o risco e o contrato, que contenha as observações do relatório quanto ao monitoramento. Em contratos terceirizados, que são contratos de longo prazo, mas que requerem fiscalização mensal, principalmente quanto ao pagamento dos funcionários terceirizados, sugere-se que um sistema emita relatórios mensais ao gestor do contrato, para verificação dos cumprimentos das cláusulas contratuais.

Outro critério identificado para o monitoramento destes contratos é a observação quanto à existência de cláusulas de penalidades nos contratos, evitando que haja cláusulas muito genéricas ou omissão quanto à previsão de penalidades cabíveis, observando as peculiaridades de cada contrato. Essas cláusulas devem, também, ser revisadas periodicamente, com a finalidade de avaliar se devem ser modificadas e acrescentadas novas cláusulas.

Considerando a identificação de que uma grande parte das causas dos riscos encontrados no mapeamento de riscos contratuais, publicado no relatório de Gestão de 2018 da UFPA, tem relação direta com a ausência de normas específicas sobre a gestão de riscos contratuais, um dos critérios avaliados foi a proposta de regulamentação das responsabilidades e competências na etapa de gestão e fiscalização dos contratos, inclusive com a identificação do responsável pelo monitoramento, com a previsão de apuração de ocorrências e aplicação de penalidades, tanto ao contratado que cometeu a irregularidade, quanto ao servidor responsável por monitorar o risco contratual, este no caso de omissão ou falta grave quanto ao monitoramento dos riscos existentes nas contratações.

Pondera-se que o rol elencado é exemplificativo dos principais critérios a serem utilizados, com fundamento na análise da pesquisa bibliográfica e documental realizada, uma

vez que no decorrer do processo de construção de um instrumento de monitoramento podem ser identificados outros critérios e ações para o funcionamento do mesmo.

Na figura seguinte observa-se como se processa a estrutura de um processo de gestão de riscos a ser realizado pela Administração:

Figura 9 - Etapas da gestão de riscos



Fonte: Adaptado de Miranda (2017).

Percebe-se, assim, na análise do contexto, o quanto todas as etapas da gestão de riscos estão interligadas, como um processo cíclico, sendo a fase do monitoramento, parte do processo e de grande importância para uma efetiva gestão de riscos na Administração Pública.

Desse modo, os critérios de monitoramento de riscos devem observar um encadeamento de atividades, de ações a serem realizadas, que fazem parte do processo de gestão de riscos como um todo, devendo ser analisadas e tratadas como parte de toda uma estrutura de gestão de riscos. É desta forma que poderá ser obtido êxito na gestão de riscos em contratações públicas, mitigando, de forma efetiva, os riscos nesta área.

Pondera-se que, a análise dos critérios de monitoramento de riscos contratuais procurou observar o que ocorre efetivamente em uma contratação, principalmente de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas, porém, no decorrer da pesquisa, foi identificado que estes contratos possuem semelhanças com os demais contratos realizados,

justificando que os critérios analisados possam ser utilizados em outras contratações, desde que, com as adaptações pertinentes.

Através do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), foi possível identificar os três contratos vigentes na UFPA, acerca do assunto:

Quadro 6 - Contratos terceirizados realizados pela UFPA

Contratos terceirizados	Período de vigência	Observância de cláusulas de penalidades	Observância de critérios de monitoramento dos riscos contratuais
Contrato nº 02/2017-Contratação de empresa para serviço de vigilância patrimonial ¹¹ .	29/01/2017 a 28/01/2020	Sim, o contrato possui cláusulas específicas para penalidades	Não foi identificada nenhuma cláusula com critérios de monitoramento dos riscos contratuais.
Contrato nº 38/2017 – Contratação de empresa especializada nos serviços de limpeza, asseio, conservação e controle de pragas ¹² .	15/09/2017 a 15/09/2020	Sim, o contrato possui cláusulas específicas para penalidades	Não foi identificada nenhuma cláusula com critérios de monitoramento dos riscos contratuais.
Contrato nº 10/2018-Contratação de empresa para prestação de serviços de motorista ¹³ .	20/03/2018 a 19/03/2020	Sim, o contrato possui cláusulas específicas para penalidades	Não foi identificada nenhuma cláusula com critérios de monitoramento dos riscos contratuais.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

¹¹UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. **Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC**. 2019e. Disponível em:

<https://sipac.ufpa.br/public/detalhesContratoPublic.do?contrato.id=659>. Acesso em: 21 out. 2020.

¹²UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. **Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC**. 2019e. Disponível em:

<https://sipac.ufpa.br/public/detalhesContratoPublic.do?contrato.id=723>. Acesso em 21 out, 2019.

¹³UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. **Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC**. 2019e. Disponível em:

<https://sipac.ufpa.br/public/detalhesContratoPublic.do?contrato.id=803>. Acesso em 21 ou. 2019.

Estes contratos são de acesso público, através do sistema SIPAC e na pesquisa realizada, observou-se que estes contratos já incluem cláusulas específicas de penalidades, com quadro descritivo para cada ocorrência que for detectada na vigência do contrato, porém os critérios para o acompanhamento e monitoramento dos riscos contratuais não se encontram estabelecidos, o que caracteriza uma fragilidade da Administração quanto à gestão de riscos contratuais, tornando vulnerável o processo de contratação no âmbito da UFPA e sujeito a prejuízos, principalmente financeiros, quanto a não fiscalização ou fiscalização inadequada e monitoramento adequado no tocante à manutenção dos critérios que ensejaram a contratação do serviço.

Desse modo, reitera-se a necessidade de estabelecimento de critérios de monitoramento de riscos contratuais para uma boa gestão desses riscos, com a detecção prévia e tratamento de ocorrências que possam prejudicar os objetivos do processo, contribuindo, assim, para uma boa governança dos contratos realizados pela UFPA.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo atual de Administração Pública requer uma administração voltada para a eficiência, com o efetivo controle de resultados de suas ações. Tem como fundamento o interesse público, a *accountability*, com eixos como transparência, responsabilidade e prestação de contas dos atos públicos, além da gradativa descentralização dos serviços públicos e diminuição do excesso de burocracia

Assim, a Administração Pública que é comprometida em assegurar a integridade de seus atos, se desenvolve com o intuito de evitar atitudes não éticas ou que possam ocasionar desvios de finalidade do serviço público oferecido.

Nesse sentido, a governança na Administração Pública, entendida como a capacidade de governo, deve ser percebida como um esforço comum de ação nos processos de políticas públicas, por meio de um sistema integrado de redes, em que diversos atores empregam os mais distintos recursos (legais, técnicos, de conhecimento, financeiros, etc.) no intuito de atingir objetivos previamente definidos, com a finalidade de obter o bem-estar de uma coletividade (DIAS, 2017). Já a gestão pública, dentro desse contexto, é compreendida como a governança de uma rede complexa, integrada por inúmeros atores, com objetivos e interesses, muitas das vezes, conflitantes, mas que se unem em prol de um objetivo comum.

Nesse sentido, no decorrer da dissertação, observou-se que, como modelo de gestão pública, a UFPA adotou o modelo gerencial, voltado para a eficiência e eficácia dos atos administrativos, mas ainda é possível verificar traços do modelo patrimonialista e burocrático na instituição.

No entanto, foi detectado que as determinações dos órgãos de controle já estão requerendo mudanças significativas de gestão, uma vez que a UFPA terá que considerar o atendimento das normas atuais, trazendo mais eficiência e qualidade para a gestão da universidade.

Desse modo, esta dissertação abordou os riscos nos contratos administrativos, definindo o conceito de contrato, suas espécies, discorrendo mais especificamente sobre os contratos de serviços, tendo como parâmetro os contratos de terceirização de vigilância, limpeza e transporte, com fundamento na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1.679/2015-Plenário), assim como o Plano de Gestão orçamentária (PGO) da UFPA, que os identifica como contratos de altos valores, com a finalidade de

estabelecer critérios de monitoramento de riscos necessários para a boa governança desses contratos.

Na dissertação, foi, ainda, abordado a proposta de organizações sociais, sua Lei de criação e o Programa Future-se, com o objetivo de identificar como este Programa pode afetar as Universidades e seus impactos positivos e negativos.

Ponderando que o Acórdão TCU 1.679/2015-Plenário, que tratou acerca de deficiências ou ausência de instrumentos e práticas relacionadas à gestão de riscos em aquisições e trouxe recomendações importantes para a melhoria da governança de aquisições da Universidade, observada ainda a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 – MP/CGU e o Decreto nº 9.203/2017, dispondo acerca de políticas de governança para a Administração Pública Federal, além da Resolução nº 778/2018-CONSUN/UFPA, que definiu a Política de Gestão de Riscos da Instituição, este estudo apresentou uma abordagem sobre o tema “gestão de riscos nos contratos administrativos” no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA) e analisou a importância de um instrumento de monitoramento de riscos em contratações, além dos critérios para uma proposta de criação desse instrumento.

Observou-se, no decorrer da pesquisa, que a UFPA aprovou uma Política de Gestão de Riscos para a instituição. Porém, apesar de ter sido detectada a previsão de gerenciamento de riscos, de forma geral, não houve previsão, nesta Política, de que forma será feito o monitoramento dos riscos, observando a necessidade de um instrumento de monitoramento, principalmente na área de contratos administrativos, considerando que são constantes as auditorias dos órgãos de controle neste setor, além da necessidade de melhorar as boas práticas de governança na área de aquisições.

As recomendações e determinações do Acórdão nº 1.679/2015-TCU/Plenário, assim como as normas acerca da gestão de riscos, tal como a ISO 31000, *Orange Book*, Instrução Normativa Conjunta nº 01/1016-MP/CGU e o Relatório de Gestão da UFPA, ano base 2018, dentre outros citados no decorrer da dissertação, serviram de base documental para esta pesquisa, a fim de atender ao objetivo geral da dissertação que foi a análise dos critérios para a proposta de criação de um instrumento de monitoramento de riscos em contratos.

Outro fator observado na pesquisa foi o levantamento de governança (2018) do TCU, cujo resultado detectou que a UFPA encontra-se em estágio inexpressivo quanto à governança das aquisições, não tendo estabelecido modelo de gestão de contratações e ainda não monitorando o desempenho da gestão de suas contratações, o que demonstrou a necessidade da Alta Administração da UFPA dar prioridade à resolução da situação, que interfere diretamente no índice de governança institucional.

Assim, foi identificada a análise do TCU de que a UFPA encontra-se em estágio inexpressivo quanto ao gerenciamento de riscos da área de gestão de contratações; quanto à análise de riscos, na etapa de planejamento de contratações, na seleção do fornecedor e na gestão contratual; detectando-se que o modelo de gestão de riscos da organização não se encontra totalmente estabelecido e os riscos considerados críticos para a organização não são geridos adequadamente, mesmo após as recomendações e determinações do Acórdão 1679/2015-TCU-Plenário. Esse levantamento do TCU indicou que não houve melhoria significativa quanto à gestão de riscos nos contratos administrativos, o que requer uma ação por parte da Administração da UFPA, para melhoria da governança da instituição.

Em vista disso, esta dissertação se propôs a analisar os critérios para a criação de um instrumento a ser inserido cada risco mapeado da unidade, observando o tipo de tratamento que será dado a esse risco e em que possa ser efetivo o monitoramento de riscos nas contratações de serviços, com atribuição de responsabilidade aos servidores da instituição, além de responsáveis claramente identificados, sendo que este monitoramento deve ser contínuo e periódico, com sistema de alerta quanto aos prazos e emissão de relatórios.

Desse modo, esta pesquisa identificou que deve haver um monitoramento contínuo pela gestão, verificando os riscos que sejam de tratamento prioritário e que possa ser medido o desempenho da gestão de riscos, com verificações rotineiras no índice de desempenho em comparação ao que seria necessário para o alcance de determinado objetivo estratégico.

Percebeu-se, assim, a importância de criação de um instrumento de monitoramento de riscos que seja acessível a toda instituição e que possua eficácia no gerenciamento dos riscos contratuais.

Observou-se, também a necessidade de critérios e ações a serem propostos para a criação de um instrumento de monitoramento de riscos em contratos, para que possa haver a melhoria dos índices de governança da instituição e ser considerada como boa prática de governança das aquisições.

Um aspecto relevante da pesquisa foi que a UFPA adotou, em 2018, o Plano Anual de Aquisições e Contratações, ação que irá colaborar com a efetiva mitigação de riscos das contratações.

Já um fator considerado limitador da pesquisa foi que, se tentou identificar os valores efetivamente executados e pagos nos contratos terceirizados de vigilância, limpeza e transportes da UFPA, para fins de confirmação dos valores previstos em orçamento, porém não foi encontrada nenhuma forma de acesso público a esses dados, de forma discriminada,

requisitos que interferem na transparência pública e, conseqüentemente, na boa governança da instituição.

Quanto ao instrumento de monitoramento, identificou-se que este deve, primeiramente, conter os riscos das contratações mapeados, além de verificar a pertinência, inclusive com cálculo de custos para monitoramento (custo x benefício). Nos serviços terceirizados, o sistema de monitoramento deve ter prazos delimitados acerca da correta fiscalização do contrato (pagamento de terceirizados) para que a Administração não incorra em responsabilidades nas relações trabalhistas com terceiros.

Além disso, a dissertação identificou um rol de critérios a serem implementados para que o monitoramento de riscos nas aquisições seja eficaz. Este rol elencado é exemplificativo das principais ações, com base na análise bibliográfica e documental obtida, pois foi considerado que, quando da construção efetiva de um instrumento de monitoramento, possam ser identificados outros critérios e ações para o funcionamento do mesmo.

Os critérios de monitoramento, elencados na seção 7 da dissertação, reiteram a importância de um instrumento que possa monitorar os riscos contratuais, de um plano de ação efetivo com medidas de mitigação desses riscos, da emissão de relatórios periódicos que possam demonstrar um panorama acerca da situação dos contratos, além do mais abordam a necessidade de normatização da gestão de riscos contratual.

Considerando a complexidade da temática, é essencial o desenvolvimento de novos estudos que tratem acerca de diferentes aspectos da gestão de riscos. Assim, sugere-se como tema para pesquisas futuras: mapeamento de riscos implementado em diferentes unidades da UFPA; e desenvolvimento de indicadores de riscos em unidades específicas da UFPA.

Conclui-se que, apesar de a análise ter sido feita na Universidade Federal do Pará, os critérios a serem implementados para o monitoramento efetivo de riscos em contratos podem ser utilizados por qualquer outra instituição pública que tenha interesse em fazer uso da pesquisa, fazendo as adaptações que considerar necessárias.

Ressalva-se, ainda, que apesar da análise dos critérios para o monitoramento de riscos nas contratações ter tomado como base os contratos de vigilância, limpeza e transporte de pessoas, foi observada, durante a análise, semelhanças com outros contratos, o que possibilita que os critérios possam ser utilizados em outras espécies contratuais, adaptado às peculiaridades de cada um.

REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ÁVILA, Marta D. G. Gestão de Risco no Setor Público. **Revista Controle**, v. 12, p. 179-198, 2015.

BHATTA, Gambhir. Post- NPM Themes In Public Sector Governance. **WorkingPaper**, n. 17, set. 2003. Disponível em: https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf. Acesso em: 14 jan. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOGONI, NadiaMar; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de risco nas atividades de investimento dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração**. Ed. 68, v. 17, n. 1, jan/abr 2011 – p. 117-148. Disponível em: www.scielo.br/pdf/read/v17n1/05.pdf. Acesso em 13 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018 – Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário-Relatório Individual da Autoavaliação**, 2018. Disponível em: [http://www.cscruz.org/igg2018//166-UFPA%20\(Universidade%20Federal%20do%20Par%C3%A1\).pdf](http://www.cscruz.org/igg2018//166-UFPA%20(Universidade%20Federal%20do%20Par%C3%A1).pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília: MPDG, 2017a.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança na administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Portaria Segecex nº 9, de 18 de maio de 2017**. Aprova o documento “Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos”. Brasília: TCU, 2017c.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 89, 11 mai. 2016. Seção I, p.14-17.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **ACÓRDÃO 1679/2015 – Plenário**. TC 022.392/2014-9. Fiscalização de orientação centralizada (FOC). Governança e gestão das aquisições, UFPA, deficiências de governança e gestão, deficiências ou ausência de mecanismos, instrumentos e práticas relacionadas ao tema, recomendações, determinações e ciência. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 08 setembro de 2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=523612>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Curso de Avaliação de Controles internos**. 2.ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**: Democracia e Reforma da Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma da gestão pública. **Correio Brasiliense**, n. 2, dez. 2002. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/articles/2002/02.12.02-Reforma_Gest%C3%A3o_P%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 16 jan 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 2, 5 ed. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/caderno2.pdf>. Acesso em 18 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acesso em 16 jan. 2019.

CHADY, Caio Salim Soares; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. O dilema da terceirização da atividade-fim resolvida à fórceps pelos Poderes Legislativo e Judiciário. *In*: TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; FERREIRA, Vanessa Rocha (Org.). **A crise da Proteção social no Brasil**: A igualdade na Filosofia Política contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 113-128.

CAMPOS, Monique Badaró. **Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalisadores**: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da UFBA, Salvador. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9506/1/66666.pdf>. Acesso em 20 jan. 2019.

COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA. **Livro branco sobre governança**. 2001. Disponível em: ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf. Acesso em 25 jan. 2019.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. Prince Water house Coopers, 2007.

COSTA, Francilene Cadete. **A governança e a gestão das aquisições da Universidade Federal do Pará**: caminhos para uma reestruturação. Dissertação (Mestrado) – Universidade

Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2017.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DENHARDT, Janet. V.; DENHARDT, Robert. B. The new public service: serving, not steering. Expanded Ed. New York: Armonk, 2007. Disponível em: http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf. Acesso em: 22 jan. 2019.

DIAS, Reinaldo. **Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. *In*: **DADOS –Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995. p. 385-415.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

DUARTE, Francisco Carlos; CADERNARTORI, Luiz Henrique Urquhart. A nova administração pública no contexto da globalização. CONPEDI, Brasília. **Anais [...]**, 2008. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes>. Acesso em: 21 jan. 2019.

EMPLOYER RH. **Terceirização: Entenda melhor o que é atividade-fim**, 2019. Disponível em: <https://www.employer.com.br/blog/terceirizacao-entenda-melhor-o-que-e-atividade-fim/>. Acesso em 18 out. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n.1, p. 71-88, jan./ fev. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73926/70956>. Acesso em: 16 jan. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Argumentação e renovação institucional em Bresser-Pereira: Introdução à leitura de “Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública”. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 243-272, jan./jun. 2011.

GONÇALVES, Pedro. **O Contrato Administrativo: Uma Instituição de Direito Administrativo do nosso tempo**. Coimbra: Almedina, 2003.

HILL, Stephen. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Tradução de Luis Marcos B. L. de Vasconcelos. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 23, 2003.

HOLTON G. A. Defining risk. **Financial Analysts Journal**. V. 60, n.6, nov/dec, 2004. Disponível em: <https://www.glynholton.com/wp-content/uploads/papers/risk.pdf>. Acesso em 13 fev. 2019.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo: IBGC, 2017.

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

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GOV 9130 – Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector. Further Information on Entity Risk Management**. PSC Subcommittee on Internal Control Standards. [s.l.]: INTOSAI, 2007. Disponível em: www.intosai.org/uploads/oct2007.pdf. Acesso em: 06 fev. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentário à lei de licitações e contratos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KICKERT, Walter J.M.; STILLMANN (Ed.). **The Modern State and its study: new administrative sciences in a changing Europe and United States**. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, 1999. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.170>. Acesso em: 28 de jan.2019.

KPMG; MIOD –MAURITIUS INSTITUTE OF DIRECTORS. **The audit committee's role in control and management of risk**. [s.l.]: [s.n], 2015. Disponível em: <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/mu/pdf/mu-acf-position-paper-3.pdf>. Acesso em 28 jan. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 8. ed. São Paulo:Atlas, 2017.

MARQUES, Eduardo C. **Estados e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 46, n. 130, maio/ago. 2014, p. 42-53.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Planejamento governamental**. São Paulo: Atlas, 2012a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012b.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MAYER, Rafael. Convênios – Aprovação Legislativa – Inconstitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 140, p. 63-69, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; CUNHA, Walter Luís Araújo da. Instrução Normativa Conjunta 01/16 CGU/MP: controle interno, gestão de riscos e governança. Entrevista por: OLIVEIRA, Aline de. *In Revista Governança Pública*, n.1, mai/jun/jul. 2017, p. 20-26.

MORENO, Ana Carolina. MEC reformula proposta do Future-se e diz que lançará nova consulta pública até o dia 28. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/10/18/mec-reformula-proposta-do-future-se-e-diz-que-lancara-nova-consulta-publica-ate-o-dia-28.ghml>. Acesso em 19 out. 2019.

MOTTA, P. R. O estado da arte da administração pública. **Revista Administração Empresas**, jan./fev., 2013. p. 82–90.

NARDES, Augusto. Governança Pública nas Aquisições e Como implantar a gestão de riscos nas organizações que se encontram em estágio inicial de governança. **Revista Governança Pública**, n.1, mai/jun/jul.,2017, p. 6-10 e 27-33.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum. 2014.

NOGUEIRA, Francisco Jorge Rodrigues. **Competências necessárias para a gestão do orçamento público na Universidade Federal do Pará**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, Belém, 2014.

PÉRCIO, Gabriela. Gestão de Riscos nas Aquisições: afinal, “o que há de novo no Reino da Dinamarca”? **Revista Governança Pública**, n.1, mai/jun/jul. 2017, p. 34-37.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Amburgo: Feevale, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Governance for sustainable human development**. G. Shabbir Cheema Director Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support. New York, 1997. Disponível em: hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf. Acesso em 20 jan. 2019.

RÉUS, Luana Silva. **Gestão municipal e desenvolvimento sustentável: um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses**. Dissertação (Mestrado em Administração)- Centro de Ciências Socioeconômicas e da Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

RUPPENTHAL, Janis Elisa. **Gerenciamento de riscos**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Técnico Industrial de Santa Maria; Rede e-Tec Brasil, 2013.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2 ed. São Paulo:Saraiva, 2014

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

SECURATO, José Roberto. **Decisões financeiras em condições de risco**. São Paulo: Atlas, 1993.

SEDREZ, Célia de Souza; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de riscos nas universidades e centros universitários do estado de Santa Catarina. **Gestão Universitária na América Latina**, v. 4, n. 4, p. 70-93, 2011.

SIGNIFICADO de ISO. **Significados**, 2018. Disponível em: <https://www.significados.com.br/iso/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Kleberon; BRASIL, Franklin. **Como gerenciar riscos na Administração Pública: Estudo prático em Licitações**. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2017.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

TIMMERS, Hans. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? *In: Fee Public Sector Conference*, n. 9, Holanda, 11/2000. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/p-timmers-2000/>. Acesso em 20 jan. 2019.

UK – UNITED KINGDOM. **The Orange Book: Management of risk – Principles and concepts**. Norwich: HM Treasury, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ - UFOPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2019**. Santarém, 2019. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/proplan/orcamento/plano-de-gestao-orcamentaria/>. Acesso em 02 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ - UFOPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2018**. Santarém, 2018. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/proplan/orcamento/plano-de-gestao-orcamentaria/>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Anuário Estatístico 2019**- ano base 2018. Belém, 2019a. Disponível em: http://www.anuario.ufpa.br/images/anuarios/Anuario2019_AB2018.pdf. Acesso em 20 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Assessoria de Comunicação Institucional. **Conselho Universitário da UFPA rejeita, por unanimidade, proposta do “Future-se” do MEC**. Belém, 2019b. Disponível em: <https://www.portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/10745-conselho-universitario-da-ufpa-rejeita-por-unanimidade-proposta-do-future-se-do-mec..> Acesso em 19 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2019**. Belém, 2019c. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/index.php/pgo>. Acesso em 05 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Administração. **UFPA apresenta novo Plano Anual de Contratações**. Belém, 2019d. Disponível em: <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/9609-ufpa-apresenta-novo-plano-anual-de-contratacoes>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. **Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC**. 2019e. Disponível em: <https://sipac.ufpa.br/public/ContratosPublic.do?aba=p-contratos&acao=156>. Acesso em 21 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2018**. Belém, 2018a. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/index.php/pgo>. Acesso em 05 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Resolução nº 778, de 03 de julho de 2018, do Conselho Universitário (CONSUN). Regulamenta a Política de Gestão de Riscos no âmbito da Universidade Federal do Pará. 2018b. Disponível em: http://sege.ufpa.br/boletim_interno/downloads/resolucoes/consun/2018/778_Aprova%20a%2

OPol%C3%ADtica%20de%20GEst%C3%A3o%20de%20Risos%20da%20Ufpa.pdf. Acesso em 05 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Administração. **Plano de Aquisições da UFPA**. 2018c. Disponível em: <https://proad.ufpa.br/documentos/dcs/cartilha-%20FINAL.pdf>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. **Relatório de Gestão 2018**. 2018d. Disponível em: http://www.proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG_UFPA2018.pdf. Acesso em 02 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2017**. Belém, 2017. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/index.php/pgo>. Acesso em 05 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. Belém: EDUFPA, 2016a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2016**. Belém, 2016b. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/index.php/pgo>. Acesso em 05 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Resolução nº 662, de 31 de março de 2009, do Conselho Universitário (CONSUN). Dispõe sobre o Regimento dos Órgãos Executivos da Administração Superior. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2019**. Marabá, 2019. Disponível em: <https://seplan.unifesspa.edu.br/>. Acesso em 02 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2018**. Marabá, 2018. Disponível em: <https://seplan.unifesspa.edu.br/>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2017**. Marabá, 2017. Disponível em: <https://seplan.unifesspa.edu.br/>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Gestão Orçamentária 2016**. Marabá, 2016. Disponível em: <https://seplan.unifesspa.edu.br/>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU. **MAPA DE RISCOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS**. 2018. Disponível em: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?yPDszXhdoNcWQHJaQIHJmJIqCNXRK_Sh2SMdn1U-tzPfV3M8yYU4c9yINr2dn1g5sSpVGeoxbVf6zvkbIBx0TZYWOTP1hni-Dv9IHnY69DKjrJL-q8zEFi8yeeac3wPim. Acesso em 13 fev. 2018.

VALE, Keila Wirginia Malheiro. **Sistema de controle interno como elemento estratégico para o fortalecimento da governança organizacional**: um estudo de caso no Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

Weber, Max. **The Protestant ethic and the spirit of capitalism**. London: G. Allen & Unwin, 1930. Disponível em: https://www.ttu.ee/public/m/mart-murdvee/EconPsy/1/Weber_Max_1930-2005_The_Protestant_Ethic_and_the_Spirit_of_Capitalism.pdf. Acesso em 16 jul. 2019.