

Submetido: 9/9/2024 Revisado: 21/10/2024 Aceito: 15/1/2025 Publicado: 17/2/2025

GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA De LICITAÇÕES E CONTRATOS DA SUPERINTENDÊNCIA DO IPHAN EM ALAGOAS

RISK MANAGEMENT AND GOVERNANCE OF IPHAN'S BIDS AND CONTRACTS IN ALAGOAS SUPERINTENDENCE

GESTIÓN DE RIESGOS Y GOBERNANZA DE LICITACIONES Y CONTRATOS EN LA SUPERINTENDENCIA DEL IPHAN EN ALAGOAS

Valmarx Negromonte Correia <https://orcid.org/0000-0001-9529-3157>  ¹

Andrew Beheregarai Finger <https://orcid.org/0000-0002-1023-8632>  ²

Resumo: Este artigo aborda a importância da governança pública e da gestão de riscos na melhoria da eficiência e transparência das atividades públicas. O estudo foca nas licitações e contratos da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em Alagoas, utilizando como base as diretrizes da ISO 31000, do Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017, do método DELPHI e da ferramenta *Failure Mode and Effect Analysis* (FMEA). A pesquisa adota uma abordagem mista, combinando análise documental com o uso da pesquisa quantitativa se utilizando da estatística descritiva e entrevistas qualitativas com servidores do IPHAN, baseadas na Teoria do Custo das Transações. O estudo destaca a necessidade de melhorias como a padronização dos procedimentos, capacitação dos agentes públicos e criação de normativas específicas para fortalecer a gestão de riscos. Entre os principais problemas identificados estão falhas no planejamento, inadequação das matrizes de análises de riscos e falta de monitoramento contínuo. Os resultados indicam que uma maior capacitação dos servidores e a adoção de modelos padronizados podem ajudar a mitigar falhas como: fracassos nas licitações, atrasos na execução de contratos e o aumento de custos. A pesquisa também sugere a criação de um banco de dados para monitorar riscos frequentes e melhorar a governança institucional. Em conclusão, o estudo aponta que a integração da gestão de riscos com a governança pública pode contribuir para minimizar impactos negativos nos processos de licitações e contratos do IPHAN. As propostas apresentadas visam melhorar a eficiência e transparência desses processos dentro do IPHAN como um todo e com o potencial de serem replicadas em outras instituições públicas.

Palavras-chave: Governança, Gestão de Riscos, Licitações, Contratos, IPHAN.

Abstract: This article addresses the importance of public governance and risk management in improving the efficiency and transparency of public activities. The study focuses on the bids and contracts of the Superintendence of the National Institute of Historical and Artistic Heritage (IPHAN) in Alagoas, based on the guidelines of ISO 31000, of decree 9.203 of November 22, 2017, of Delphi Method and, the Failure Mode and Effect Analysis (FMEA) tool. The research adopts a mixed approach, combining documentary analysis with

¹ Estudante do Programa Mestrado em Administração Pública (PROFIAP/UFAL/BRASIL)

² Doutorado em Administração pela Universidade Vale dos Sinos, Unisinos. BRASIL



the use of quantitative research using descriptive statistics and qualitative interviews with IPHAN employees, based on the Transaction Cost Theory. The study highlights the need for improvements, such as the standardization of procedures, training of public agents and the creation of specific regulations to strengthen risk management. Among the main problems identified are failures in planning, inadequacy of risk analysis matrices and lack of continuous monitoring. The results indicate that greater training of civil servants and the adoption of standardized models can help mitigate failures, such as: failures in bidding, delays in the execution of contracts and increased costs. The research also suggests the creation of a database to monitor frequent risks and improve institutional governance. In conclusion, the study points out that the integration of risk management with public governance can contribute to minimizing negative impacts on IPHAN's bidding and contract processes. The proposals presented aim to improve the efficiency and transparency of these processes, within IPHAN as a whole and with the potential to be replicated in other public institutions.

Keywords: Governance, Risk Management, Bidding, Contracts, IPHAN.

Resumen: Este artículo aborda la importancia de la gobernanza pública y la gestión de riesgos para mejorar la eficiencia y la transparencia de las actividades públicas. El estudio se centra en las licitaciones y contratos de la Superintendencia del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) en Alagoas, basándose en las directrices de la ISO 31000, el Decreto 9.203 del 22 de noviembre de 2017, el método DELPHI y la herramienta Failure Mode and Effect Analysis (FMEA). La investigación adopta un enfoque mixto, combinando análisis documental con investigación cuantitativa mediante estadística descriptiva y entrevistas cualitativas con funcionarios del IPHAN, basadas en la Teoría del Costo de las Transacciones. El estudio destaca la necesidad de mejoras como la estandarización de procedimientos, la capacitación de los agentes públicos y la creación de normativas específicas para fortalecer la gestión de riesgos. Entre los principales problemas identificados se encuentran fallos en la planificación, inadecuación de las matrices de análisis de riesgos y falta de monitoreo continuo. Los resultados indican que una mayor capacitación de los servidores y la adopción de modelos estandarizados pueden ayudar a mitigar fallos como fracasos en las licitaciones, retrasos en la ejecución de contratos y aumento de costos. La investigación también sugiere la creación de una base de datos para monitorear riesgos recurrentes y mejorar la gobernanza institucional. En conclusión, el estudio señala que la integración de la gestión de riesgos con la gobernanza pública puede contribuir a minimizar los impactos negativos en los procesos de licitaciones y contratos del IPHAN. Las propuestas presentadas buscan mejorar la eficiencia y la transparencia de estos procesos, tanto dentro del IPHAN como en otras instituciones públicas que puedan replicarlas.

Palabras clave: Gobernanza, Gestión de Riesgos, Licitaciones, Contratos, IPHAN.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Nunes *et al.* (2020) a gestão de riscos e a governança pública têm se consolidado como pilares fundamentais para a modernização do setor público brasileiro, particularmente no contexto das licitações e contratos. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia federal responsável pela preservação do patrimônio cultural brasileiro, conseqüentemente da identidade nacional, enfrenta desafios significativos na gestão dos seus processos de aquisição e contratação que envolvem desde obras de restauração até a contratação de serviços técnicos especializados.

Este estudo apresentado foca na Superintendência do IPHAN em Alagoas e explora como a gestão de riscos pode contribuir para melhorar a governança institucional, reduzindo ineficiências e assegurando o cumprimento dos objetivos organizacionais. A pesquisa busca identificar falhas nos processos de contratação e propor um modelo de gestão de riscos que seja alinhado com as melhores práticas internacionais como as recomendadas pela ISO 31000.

A problemática investigada envolve a dificuldade de integrar a gestão de riscos nos processos administrativos do IPHAN, especialmente nas licitações e contratos. Questões como falhas no planejamento, inadequação da matriz de análises de riscos³ e ausência de normativas específicas são comuns, comprometendo a eficácia das ações da instituição. A pesquisa busca responder à seguinte questão: A gestão de riscos, integrada à governança pública, pode efetivamente minimizar os impactos negativos nos processos de licitações e contratos do IPHAN?

A implementação de práticas de gestão de riscos alinhadas à governança pública é essencial para otimizar a administração de recursos públicos, especialmente em instituições como o IPHAN, que atuam em áreas críticas de preservação cultural. A pesquisa busca contribuir com *insights* e propostas de melhorias que podem ser adaptadas a outras autarquias e órgãos públicos, promovendo a eficiência e a transparência na gestão de contratos e licitações.

Além disso, têm-se como desafios postos pela própria problemática que ocorre no âmbito da Superintendência, quando se trata de licitações e contratos os seguintes: problemas de relacionamento, baixa qualidade dos instrumentos construídos e planejamento. Resta comprovada a questão do planejamento através do Acórdão TCU nº 9.464/2023, que trata de manifestação específica em relação ao planejamento da unidade relacionada a contratações de obras. E especificamente, quando se trata da construção de planilhas com empreitada por preço unitário.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

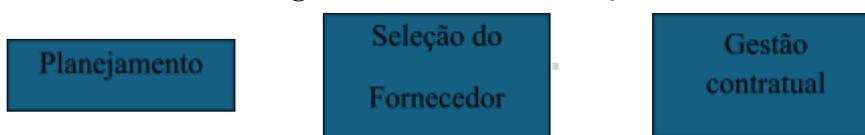
A gestão de riscos no setor público visa identificar, avaliar e mitigar riscos que possam comprometer o sucesso das ações governamentais. A governança pública, por outro lado, assegura que as políticas e processos estejam alinhados com os princípios de transparência, integridade e responsabilidade, fundamentais para a gestão eficiente dos recursos públicos (Vieira, 2019).

³ Este é o nome da ferramenta atualmente utilizada no módulo “Gestão de Riscos” do sistema de compras do Governo Federal. É obrigatória a sua utilização (IN SEGES nº 58 de 8 de agosto de 2022). Esses documentos são apensados ao Processo após assinados e publicados. Anteriormente o documento era gerado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e, era elaborado dentro do próprio Processo Administrativo, através de modelo intitulado “Mapa de Riscos”, elaborado pelo IPHAN.

2.1 Gestão de Contratos no Setor Público

A gestão de contratos no setor público é regida por um conjunto de normas que visam assegurar a legalidade, eficiência e transparência nos processos de aquisição e contratação. A Lei 8.666/93, conhecida como a Lei de Licitações e Contratos, e a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) estabelecem as diretrizes para a contratação de serviços, obras e aquisições no setor público, demandando um acompanhamento rigoroso desde o planejamento até a execução. A Figura 1 a seguir demonstra esse ciclo:

Figura 1: Ciclo da contratação.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A Figura 1 apresenta o ciclo completo de gestão de contratos, evidenciando as etapas críticas que incluem o planejamento, seleção do fornecedor, gestão e fiscalização da execução contratual. Cada fase é interligada e requer um controle minucioso para evitar falhas que possam comprometer o processo.

2.2 Governança Pública

Governança pública envolve a aplicação de princípios e diretrizes que asseguram a eficiência, transparência e integridade nas ações do setor público. Segundo Vieira (2019), governança é a capacidade de definir estratégias e supervisionar a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade.

Quadro 1: Princípios da Governança Pública

Princípio	Descrição
Transparência	Acesso claro e direto às informações e decisões administrativas.
Integridade	Adoção de práticas éticas e conformidade com normas legais.
Responsividade	Capacidade de responder adequadamente às demandas sociais e institucionais.

Princípio	Descrição
Eficiência	Maximização dos resultados com o uso racional dos recursos disponíveis.

Fonte: Vieira (2019).

A governança pública está diretamente ligada à capacidade das instituições de gerenciar seus recursos de forma estratégica, promovendo a criação de valor para a sociedade e garantindo que os objetivos sejam alcançados de maneira responsável.

2.3 Gestão de riscos no Setor Público

Segundo Silva (2015, p.80), os principais modelos adotados são os seguintes:

Quadro 2: Pontos fortes e fracos dos principais modelos

Modelo	Pontos fortes	Pontos fracos
ERM (COSO)	Ambiente interno; fixação de objetivos; técnicas de identificação de riscos; respostas ao risco; monitoramento do risco. Não faz distinção entre a estrutura e o processo de gestão de riscos.	Ambiente interno; fixação de objetivos; técnicas de identificação de riscos; respostas ao risco; monitoramento do risco. Não faz distinção entre a estrutura e o processo de gestão de riscos.
ISO 31000 (ABNT)	Princípios; política de gestão de riscos. Não detalha as respostas ao risco.	Princípios; política de gestão de riscos. Não detalha as respostas ao risco.
Orange Book (Tesouro Britânico)	Conceito de proprietário do risco; resposta ao risco; metodologia para classificação do risco; comitê de gestão de riscos. Foco governamental	Conceito de proprietário do risco; resposta ao risco; metodologia para classificação do risco; comitê de gestão de riscos. Foco governamental

Fonte: Silva (2015).

A gestão de riscos no setor público é fundamental para evitar perdas, otimizar recursos e aumentar a confiabilidade dos processos administrativos. Cabe ao gestor definir qual é o nível de riscos, de acordo com as necessidades institucionais e com base nas probabilidades apresentadas. A ISO 31000 oferece um modelo de referência para a gestão de riscos com foco na identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos (BRASIL, 2018). No contexto do IPHAN, a aplicação de uma gestão de riscos adequada pode prevenir falhas nos contratos e melhorar a execução das obras e serviços contratados.

O processo de gestão de riscos é formado por identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação. A gestão de riscos é um ciclo contínuo, que busca não apenas evitar falhas, mas também aproveitar oportunidades que possam surgir (BRASIL, 2018).

Reportando-se a ISO 31000, o *Failure Mode and Effect Analysis* (FMEA) é uma ferramenta que pode cobrir o *gap* do detalhamento dos riscos, principalmente através do diálogo no *brainstorming* (SILVA; NASCIMENTO, 2016). Já uma normativa de governança de riscos norteia o outro ponto fraco, que seria a política de gestão de riscos.

3. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou um método misto, combinando técnicas qualitativas e quantitativas (Santos, 2009). Foram analisados processos de licitações e contratos do IPHAN entre 2019 e 2023 com foco na matriz de análises de riscos e nas fases de planejamento e execução. Além disso, entrevistas com servidores e gestores foram conduzidas para capturar percepções sobre a eficácia da gestão de riscos.

3.1 Análise Documental

A análise documental incluiu uma revisão detalhada dos processos administrativos de licitação e contratos. Foram examinados: instrução processual, matriz de análises de riscos, termos de referência, editais, atas de licitação, termos de homologação. A análise se concentrou em identificar padrões de falhas, como insuficiências no planejamento, atrasos na execução e a ausência de ações corretivas adequadas.

Quadro 3: Principais Falhas Identificadas nos Processos de Licitação e Contrato

Falha Identificada	Frequência Observada	Impacto Observado	Ação Proposta
Planejamento inadequado	Alta	Aditivos de prazo e custo	Melhoria na capacitação dos planejadores
Falta de monitoramento contínuo	Média	Descumprimento de prazos	Implementação de indicador-chave de desempenho de fiscalização

Falha Identificada	Frequência Observada	Impacto Observado	Ação Proposta
Ações corretivas insuficientes	Alta	Repetição de falhas	Revisão das ações corretivas adotadas
Falhas na comunicação com fornecedores	Média	Contratos rescindidos prematuramente	Integração de sistema de gestão de contratos

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

3.2 Entrevistas

Foram realizadas entrevistas com cinco agentes públicos da Superintendência do IPHAN em Alagoas, incluindo gestores, fiscais de contratos e técnicos da área de licitação. As entrevistas exploraram as percepções sobre a aplicação da gestão de riscos e as dificuldades enfrentadas na execução dos processos contratuais. Os entrevistados destacaram a falta de capacitação e a carência de normativas claras como fatores críticos, que impactam a eficiência da gestão.

Cabe ressaltar que na Superintendência de Alagoas só há 18 servidores e gestores para todo o Estado, então o Quadro a seguir apresenta como procederam-se:

Quadro 4: Dados das entrevistas.

Os servidores com cargo de direção ou substitutos		
Cargo em comissão ou encargo	Nº do entrevistado	Quantidade
Superintendente	5	1
Chefe da Divisão Técnica	3, 5	2
Chefe da Divisão Administrativa	1, 2	2
TOTAL	-	5
Os servidores das áreas meio e fim que foram entrevistados		
Especialidade	Nº do entrevistado	Quantidade
Auxiliar Institucional I	2	1
Técnico I – Arquitetura	3, 5	2
Técnico I - Arqueólogo	4	1
TOTAL	-	4
Os servidores ocupantes de funções específicas entrevistados		
Função	Nº do entrevistado	Quantidade
Agente de Contratação	2	1
Pregoeiro	1	1
Fiscal do Contrato	1, 2, 3, 4, 5	5
Gestor do Contrato	5	1
TOTAL	-	8

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Considerou-se o acúmulo de funções e/ou a experiência no cargo/encargo no somatório. A análise das entrevistas se baseou na Economia do Custo de Transação (ECT), que avaliou o comportamento oportunista dos licitantes e fornecedores e a racionalidade limitada dos agentes públicos (ZANELLA et al, 2015).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados das análises quantitativas e qualitativas realizadas sobre os processos de licitações e contratos da Superintendência do IPHAN em Alagoas entre 2019 e 2023. As análises foram divididas em duas partes: a avaliação dos documentos e matriz de análises de riscos disponíveis nos processos administrativos e a análise qualitativa das entrevistas conduzidas com servidores e gestores responsáveis pelo planejamento, contratação, gestão e fiscalização desses contratos.

Os resultados da análise documental e das entrevistas revelam um panorama preocupante sobre a gestão de riscos no IPHAN. As falhas identificadas na matriz de análises de riscos indicam uma aplicação inconsistente dos princípios de gestão com ações preventivas e corretivas frequentemente inadequadas ou inexistentes.

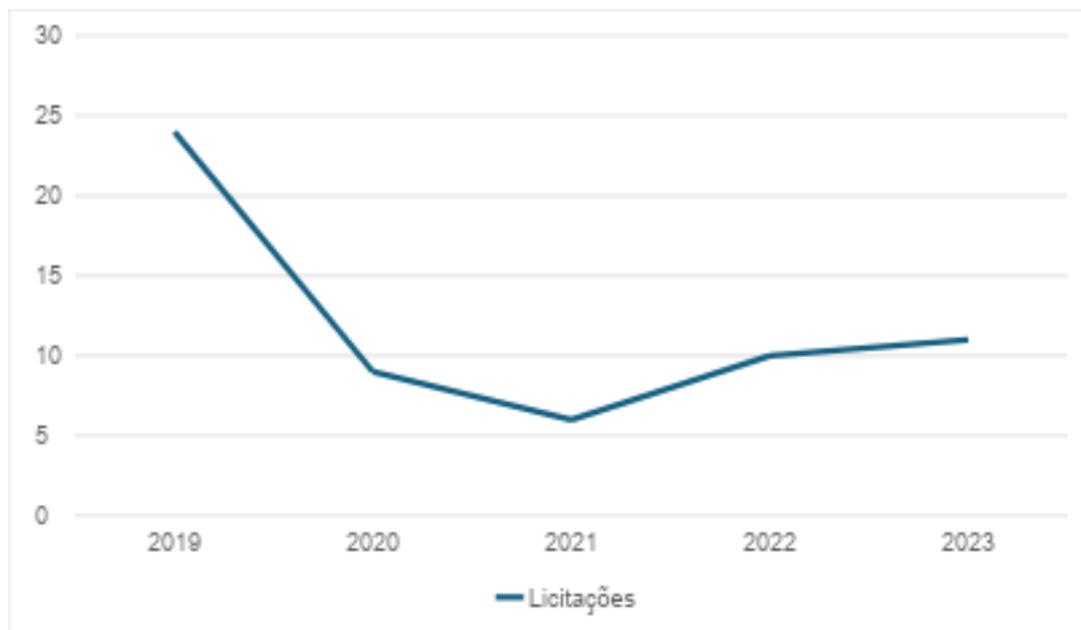
Os dados mostram que as falhas no planejamento representam o risco mais frequente, seguido pela falta de monitoramento adequado e pela comunicação deficiente com os fornecedores. Essas falhas têm um impacto direto na qualidade dos serviços prestados, resultando em aditivos de prazo, aumento de custos e insatisfação com os serviços entregues.

4.1 Análise Quantitativa dos Processos de Licitação e Contratos

A análise quantitativa focou nos dados extraídos dos 60 processos de licitação e contratos realizados pelo IPHAN-AL entre 2019 e 2023. Foram examinados: matriz de análises de riscos, termos de referência, editais, documentos relacionados às licitações, contratos e termos aditivos, com o objetivo de identificar padrões de falhas, oportunidades de melhoria e a efetividade das ações de mitigação de riscos adotadas.

O Gráfico 1 mostra a distribuição anual das licitações e contratos, destacando uma variação significativa na quantidade de processos realizados ao longo dos anos com um pico em 2019 e uma redução acentuada em 2021 (menor da série).

Gráfico 1: Quantitativo de licitações de 2019 a 2023.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Os dados indicam que a quantidade de licitações teve uma queda durante 2020 e 2021, possivelmente influenciada pela pandemia de COVID-19, que impactou o planejamento e execução de contratos públicos. Esse fator também afetou o cronograma e a execução de obras e serviços contratados pelo IPHAN.

Quadro 5: Principais Riscos Identificados e Frequência de Ocorrência

Risco Identificado	Frequência (%)	Impacto Estimado (Baixo, Médio, Alto)
Falhas no Planejamento	45%	Alto
Atrasos na Execução	35%	Médio
Inconsistências nos Matriz de análises de Riscos	20%	Médio
Falta de Monitoramento Contínuo	30%	Alto
Aditivos de Prazo e Custo	25%	Alto
Falhas na Comunicação com Fornecedores	15%	Médio

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O Quadro 5 resume os principais riscos identificados nos processos analisados com destaque para as falhas no planejamento, que ocorreram em 45% dos casos e foram

classificadas com impacto alto. A falta de monitoramento contínuo e os aditivos de prazo e custo também foram observados com frequência, indicando fragilidades na gestão dos contratos.

4.2 Análise dos Aditivos Contratuais

Durante a análise, foi observada uma alta incidência de aditivos contratuais, principalmente relacionados a prazos e custos. Constatou-se que, em média, 25% dos contratos necessitaram de ajustes em seus prazos e 20% tiveram custos adicionais, evidenciando problemas na fase de planejamento das licitações. A maior parte dos aditivos foi justificada pela falta de clareza no escopo dos projetos e pela inadequação das estimativas de custos iniciais (CORREIA, 2024).

Quadro 6: Comparação de Contratos com e sem Aditivos (2019-2023)

Ano	Total de Contratos	Contratos com Aditivos (%)	Principais Motivos dos Aditivos
2019	24	40%	Atrasos na entrega de materiais
2020	9	33%	Falhas no planejamento e reavaliação de custos
2021	6	50%	Escopo mal definido
2022	10	20%	Necessidade de extensão de prazo
2023	11	27%	Ajustes em cronogramas

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

O Quadro 6 mostra que 2019 e 2021 foram os anos com maior incidência de aditivos, indicando problemas sistêmicos na gestão de contratos, especialmente em relação ao planejamento e à execução das atividades previstas. Esses problemas resultaram em ajustes que aumentaram os custos e atrasaram a entrega dos serviços contratados.



4.3 Análise Qualitativa das Entrevistas

A análise qualitativa de Correia (2024) foi baseada nas entrevistas realizadas com nove servidores do IPHAN-AL, incluindo gestores, fiscais de contratos e técnicos envolvidos diretamente com as licitações. As entrevistas visaram captar percepções sobre a eficácia da gestão de riscos e governança, além de identificar desafios enfrentados na execução dos contratos.

PRINCIPAIS PERCEPÇÕES DOS ENTREVISTADOS:

- 1. Capacitação e Conhecimento Insuficiente:** A maioria dos entrevistados mencionou a falta de capacitação específica em gestão de riscos e governança como um problema crítico. Muitos gestores e fiscais relataram dificuldades em aplicar corretamente as normativas e utilizar a matriz de análises de riscos de forma eficaz.
- 2. Inadequação das Matrizes de análises de Riscos:** Foi constatado que as matrizes de análises de riscos são frequentemente preenchidas de forma genérica sem uma análise detalhada dos riscos específicos de cada projeto. Isso leva à identificação inadequada dos riscos e à adoção de ações preventivas ineficazes.
- 3. Comunicação Deficiente:** Problemas de comunicação entre as equipes técnicas e os fornecedores foram mencionados como fatores que contribuíram para atrasos e falhas na execução dos contratos. Os entrevistados destacaram a necessidade de uma comunicação mais estruturada e integrada para reduzir esses impactos.
- 4. Falta de Normativas Internas de Gestão de Riscos:** A ausência de regulamentos internos específicos para a gestão de riscos no IPHAN foi apontada como uma das principais barreiras para a implementação eficaz dessas práticas. A inexistência de um padrão dificulta a uniformidade na identificação e tratamento dos riscos.
- 5. Pressão por Resultados e Falta de Tempo:** Servidores relataram que a pressão por resultados e a falta de tempo para a correta elaboração dos documentos de planejamento prejudicam a qualidade dos processos de licitação e execução dos contratos. Isso resulta em matrizes de análises de riscos e planos de ação pouco detalhados, que não refletem adequadamente os desafios dos projetos.

Quadro 7: Temas Relevantes Identificados nas Entrevistas

Tema	Frequência de Citações	Exemplo de Comentário
Falta de Capacitação	Alta	“Precisamos de mais treinamentos específicos em gestão de riscos.”
Matriz de análises de Riscos Genéricos	Alta	“As matrizes de análises de riscos muitas vezes são preenchidas só para cumprir exigências regulamentares.”
Comunicação Ineficiente	Média	“Há uma falha na comunicação entre nossa equipe e os fornecedores.”
Ausência de Normativas Internas	Alta	“Não temos um regulamento que nos guie na gestão de riscos.”
Pressão por Resultados	Média	“A pressão por cumprir prazos nos impede de planejar adequadamente.”

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.4 Integração das Análises Quantitativas e Qualitativas

Na visão de Correia (2024), a análise conjunta dos dados quantitativos e qualitativos reforça a necessidade de melhorias na governança e gestão de riscos no IPHAN. As falhas identificadas nos documentos analisados e as percepções dos entrevistados apontam para problemas estruturais que afetam a eficiência dos processos de licitação e da execução dos contratos.

Principais Conclusões Integradas:

- **Necessidade de Capacitação Contínua:** A falta de conhecimento específico sobre gestão de riscos impede que os servidores apliquem práticas eficazes de prevenção e mitigação de falhas nos processos.
- **Padronização e Qualidade dos Matriz de análises de Riscos:** A ausência de um padrão para a elaboração das matrizes de análises de riscos e a abordagem genérica desses documentos resultam em uma identificação inadequada dos riscos e em ações preventivas pouco efetivas.

- **Melhoria na Comunicação e Integração de Equipes:** A comunicação entre áreas técnicas e fornecedores precisa ser fortalecida para garantir o alinhamento das expectativas e a redução de problemas durante a execução dos contratos.
- **Implementação de Normativas Internas:** A criação de regulamentos internos específicos para a gestão de riscos no IPHAN é fundamental para uniformizar e padronizar as práticas, assegurando uma governança mais eficaz.

Essas conclusões embasam as propostas de melhoria apresentadas e reforçam a importância de uma abordagem integrada de gestão de riscos e governança para aumentar a eficiência dos processos administrativos e contribuir para o sucesso das ações do IPHAN.

5. DISCUSSÃO

Para Correia (2024), os resultados indicam que a integração da gestão de riscos à governança pública no IPHAN é fundamental para melhorar a execução dos contratos e reduzir desperdícios. A adoção de normativas internas alinhadas com a ISO 31000 pode padronizar o processo de gestão de riscos, aumentando a clareza e a eficácia das ações preventivas e corretivas.

Foi possível identificar nas entrevistas comportamentos oportunistas por parte dos licitantes e fornecedores, seja por motivo de artefatos mal construídos, seja por falhas de planejamento, comunicação escassa entre os agentes públicos. Por outro lado, a racionalidade limitada dos agentes públicos os tornava inseguros a aplicarem penalidades aos fornecedores, e a construir artefatos mais consistentes. Sendo isso estimulado por pouco conhecimento sobre o assunto, excesso de atribuições e falta de recursos humanos. Resultando em aditivos – de valor e prazo – e fracassos nas licitações e contratos (CORREIA, 2024).

O método *Failure Mode and Effect Analysis* traz uma proposta de intervenção padronizada que pode ser aplicada diretamente dentro da Administração Pública e que busca analisar, identificar, ranquear e reavaliar os riscos (Silva; Nascimento, 2019). Ademais, capacitações contínuas dos agentes públicos é imprescindível para assegurar que todos compreendam os riscos e suas responsabilidades de mitigação. (BUENO; GONÇALVES, 2012).

5.1 Propostas de Melhoria

- 1. Capacitação Contínua:** Desenvolver programas de capacitação em gestão de riscos para os servidores, focando na identificação e tratamento de riscos específicos aos tipos de licitação do IPHAN (BUENO; GONÇALVES, 2012).
- 2. Banco de Riscos Institucionais:** Implementar um banco de dados de riscos em que os riscos recorrentes possam ser documentados, analisados e tratados de forma sistemática. Inclusive se utilizando de ferramentas modernas como a inteligência artificial (NARAYAN; KOMMUNURI, 2023).
- 3. Padronização das Matrizes de análises de Riscos:** Adotar um modelo padronizado de matriz de análises de riscos que incorpore exemplos claros de ações preventivas e corretivas, facilitando a aplicação pelos agentes de contratação e fiscalização (BRASIL, 2018).
- 4. Integração de Ferramentas de Gestão:** Utilizar sistemas integrados de gestão que permitam a comunicação eficaz entre todas as partes envolvidas no processo, melhorando a coordenação e o monitoramento dos contratos. Esse papel, de certa forma, pode ser exercido pelo sistema de compras.
- 5. Desenvolvimento de Normativas Internas:** Criar regulamentos específicos de gestão de riscos adaptados às realidades do IPHAN que sigam o disposto no Decreto 9.203 de 2017, assegurando a aplicação consistente das melhores práticas. E assim, aperfeiçoar a governança da instituição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de riscos integrada à governança pública é um componente crítico para a eficiência na administração de contratos e licitações. Os resultados deste estudo evidenciam a necessidade de fortalecer a estrutura de governança no IPHAN, adotando práticas de gestão de riscos alinhadas às melhores normativas internacionais e à Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016/Ministério do Planejamento/Controladoria Geral da União. A implementação das propostas apresentadas pode contribuir significativamente para a redução de falhas, otimização dos recursos públicos e melhoria contínua dos serviços oferecidos pelo IPHAN.

As limitações indicam que não foram consideradas as pressões políticas, advindas do poder político e sua agenda, que tem caráter superior ao dos servidores e gestores da unidade

(CAPELLA, 2015). Como recomendação, deveria haver um foco específico em licitações que envolvessem bens, pois o enfoque neste caso seriam os serviços – mesmo que em conjunto com bens.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **ISO NBR 31000**. Disponível em:

https://dinteggcgin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei 14.133 de 1º de abril de 2021**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 31 ago. 2024.

BUENO, Cláudia Rocha Vidigal; GONÇALVES, Vidigal Vinícius. **Investimento na qualificação profissional: uma abordagem econômica sobre sua importância**. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences. 2012;34(1):41-48. [fecha de Consulta 11 de Septiembre de 2024]. ISSN: 1679-7361. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307324776007>. Acesso em: 12 set. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil**. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>>. Rio de Janeiro 54(6):1498-1512, nov. - dez. 2020. Acesso em: 12 set. 2024.

CORREIA, Valmarx Negromonte. **Gestão de riscos e governança das licitações e contratos da Superintendência do IPHAN em Alagoas**. 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Ciências Sociais e Aplicadas – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP).

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

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

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

SILVA, Bruno José Pereira. **Proposta de modelo de gestão de riscos para uma IFES visando à realização de auditoria baseada em riscos.** 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Processos Institucionais.

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

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade.** Brasília. ENAP. 2019.

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



APÊNDICE

Roteiro da entrevista

<ul style="list-style-type: none">• Apresentação do pesquisador;• Apresentação do estudo: tema, objetivos, importância da entrevista para o estudo;• Reforçar sobre o respeito aos procedimentos éticos, conforme disposições do TCLE;• Reforçar o caráter anônimo da entrevista;• Informar que está iniciando gravação pelo Google Meet, conforme indicado no TCL.	
Entrevistado nº ____; Cargo/Função ____; Tempo de serviço público no IPHAN ____; Tempo de serviço no setor atual ____; Identificação do setor atual ____; Data __/__/____; Hora do início da entrevista __:__; Hora do fim da entrevista __:__.	
Perguntas/objetivos	Referencial teórico
1 – Qual sua opinião sobre a instrução dos processos de contratação? O que você percebe que falta para melhorar? Objetivo específico: verificar se a instrução processual é atendida.	Verifica-se em muitos casos o envio de processos à Procuradoria Federal e outros setores que fazem recomendações no tocante à essa atividade. Além disso, compreende todos os procedimentos, pois todos estão contidos dentro do Processo.
2 – Qual é a sua opinião sobre o trabalho da equipe de planejamento? Você acredita que exista algo que interfira no trabalho? Objetivo específico: Trazer à tona observações que possam levar a um aperfeiçoamento nos trabalhos da equipe de planejamento.	As questões de 2 a 6 se referem à fase interna do certame, então se visa verificar os problemas inerentes à esta fase.
3 – O que você pensa sobre o dimensionamento e coesão dos artefatos? Por quê? Objetivo específico: verificar se a construção dos documentos que balizarão o certame possui a adequação necessária.	
4 – O que você pensa sobre a adequação dos mapas de riscos – tanto da contratação quanto da gestão – da Superintendência do IPHAN em Alagoas? Quais situações você observa que podem melhorar? Objetivo específico: Identificar problemas pontuais na construção deste artefato e sua adequação à realidade.	

GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E SUPERINTENDÊNCIA DO IPHAN EM ALAGOAS

Área Temática de Extensão: Trabalho & Tecnologia

<p>5 – O que acha sobre o tempo estimado necessário para a análise dos artefatos e do Processo em setores/órgãos externos à Superintendência? Por quê? Objetivo específico: Mensurar a satisfação dos usuários de setores externos à Superintendência.</p>	
<p>6 – Fale sobre o seu pensamento sobre o planejamento para as licitações e contratos da unidade? Por quê? Objetivo específico: Observar se há a percepção de um planejamento que além de ser realizado também seja acompanhado e revisto ao longo do tempo.</p>	
<p>7 – No momento da execução dos certames você percebeu alguma dificuldade? Se percebeu, quais as mais comuns? O que poderia ser feito para melhorar? Objetivo específico: Identificar situações indesejáveis durante o certame e a sua relação com as inúmeras variáveis presentes ao longo do Processo.</p>	<p>A questão 7 trata do momento que compreende a publicação do certame até a sua finalização, quando é homologado e publicado o resultado. Considera-se uma fase crítica, onde o contato com os licitantes será a prova de que realmente a fase interna foi bem planejada e instruída.</p>
<p>8 – Você já se envolveu em alguma penalização de fornecedor? Se sim, quais são as situações mais comuns? Tem algo que você acha que pode melhorar? Objetivo específico: Verificar a frequência de penalizações e as situações que mais marcam os envolvidos.</p>	<p>As questões 8 e 9 tratam do procedimento de penalização dentro da Superintendência, e estão relacionados à fiscalização e gestão contratual.</p>
<p>9 – Qual é sua opinião sobre o processo de penalização de fornecedores dentro da Superintendência do IPHAN em Alagoas? Tem algo que pode melhorar? Objetivo específico: Trazer uma ideia subjetiva de situações do dia a dia dos envolvidos, além de trazer a possibilidade de aperfeiçoar os procedimentos de penalização.</p>	
<p>10 – Como fiscal/gestor de contratos você poderia identificar alguma situação relacionada à fase interna do certame, aos artefatos ou aos regulamentos que possam dificultar a sua atuação? Se sim, por quê?</p>	<p>A questão 10 busca realizar uma conexão entre o ato de gerir/fiscalizar os contratos e os artefatos, processos e legislação utilizadas.</p>



GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E SUPERINTENDÊNCIA DO IPHAN EM ALAGOAS

Área Temática de Extensão: Trabalho & Tecnologia

Objetivo específico: Identificar problemas que possuam relação com a atuação do fiscal/gestor e levantar os motivos.	
11 – Qual a sua opinião sobre as normativas construídas pela Sede e pela Superintendência? Por quê? Objetivo específico: Identificar problemáticas identificadas nas normativas que contrastam com a realidade vivida.	As questões de 11 a 13 fazem um apanhado interno relacionado aos regulamentos, riscos e governança, e ao diálogo, e externo quanto ao diálogo com outras instituições.
12 – Qual é a sua opinião sobre o diálogo interno intrassetores e com outras instituições? O que falta? Objetivo específico: Verificar se existe o diálogo e se ele é adequado.	
13 – Qual a sua opinião sobre a relação da conexão entre o dimensionamento dos riscos e a governança, no contexto do IPHAN? Por quê? Objetivo específico: Trazer a opinião subjetiva do entrevistado quanto à gestão de riscos em relação a governança, e os motivos de existir ou não esta conexão.	
14 – Tem algo mais que você queira acrescentar?	

