



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL - PROFIAP**

ANTONIA SHIRLENE BANDEIRA ALVARENGA TOLEDO

**A GESTÃO DE RISCOS EM PREGÕES ELETRÔNICOS E SUAS IMPLICAÇÕES
NOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

PALMAS, TO

2025

ANTONIA SHIRLENE BANDEIRA ALVARENGA TOLEDO

A gestão de riscos em pregões eletrônicos e suas implicações nos custos de transação

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres

PALMAS, TO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

T649g Toledo, Antonia Shirlene Bandeira Alvarenga.
 A gestão de riscos em pregões eletrônicos e suas implicações nos custos
 de transação. / Antonia Shirlene Bandeira Alvarenga Toledo. — Palmas, TO,
 2025.
 196 f.
 Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins
 — Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado)
 Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), 2025.
 Orientador: Cleiton Silva Ferreira Milagres
 1. Compras públicas. 2. Pregão eletrônico. 3. Custos de transação. 4.
 Governança das contratações. I. Título

CDD 658

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS — A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

ANTONIA SHIRLENE BANDEIRA ALVARENGA TOLEDO

**A GESTÃO DE RISCOS EM PREGÕES ELETRÔNICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NOS
CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Foi avaliada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação: 25/06/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres – Orientador (UFT)

Profa. Dra Renata Rauta Petarly – UFNT

Prof. Dr. Flávio Augustus da Mota Pacheco – UFT

Profa. Dra. Edna Torres de Araújo – UFRA

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar força, fé e coragem para enfrentar os desafios ao longo desta jornada, e por me permitir chegar até aqui com gratidão e aprendizado.

À minha família, pelo apoio incondicional, pela compreensão nos momentos de ausência e pelas palavras de incentivo e confiança que foram essenciais ao longo desta trajetória.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres, por sua orientação, pela confiança em meu potencial e por todo o apoio durante a realização deste trabalho.

Aos colegas da Coordenação de Compras e aos demais servidores da Universidade Federal do Tocantins (UFT), que participaram de forma colaborativa desta pesquisa, contribuindo significativamente para a construção e aprofundamento deste estudo.

Às professoras Dra. Edna Torres de Araújo e Dra. Gisele Barbosa de Paiva, por ter aceitado integrar a banca de qualificação, bem como pelas pertinentes observações e sugestões, que foram fundamentais para o aprimoramento deste estudo.

Às professoras Dra. Edna Torres de Araújo e Dra. Renata Rauta Petarly, e ao professor Dr. Flávio Augustus da Mota Pacheco, pela generosidade em aceitar participar da banca de defesa e pela disposição em contribuir com considerações e sugestões para enriquecer esta pesquisa.

Aos colegas que, de alguma forma, participaram desta trajetória acadêmica, seja por meio de apoio, incentivo ou troca de ideias, deixo aqui o meu sincero agradecimento.

RESUMO

Este estudo analisa a gestão de riscos nas contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021, ferramenta estratégica de governança capaz de promover maior integridade, eficiência e previsibilidade nos processos licitatórios. A pesquisa justifica-se pela necessidade de fortalecer a gestão de compras governamentais e fomentar uma cultura organizacional orientada à mitigação de riscos. O objetivo central foi analisar como a gestão de riscos nos pregões eletrônicos realizados pela UFT (2021-2024) contribuiu para a redução dos custos de transação e a otimização dos processos de compras, considerando as práticas de governança adotadas. Fundamentado na Teoria de Custos de Transação (TCT), o estudo evidencia como as estruturas de governança favorecem relações contratuais mais eficientes. Trata-se de pesquisa aplicada, abordagem qualitativa e descritiva, baseada em levantamento documental, mapeamento de pregões eletrônicos, e entrevistas semiestruturadas com servidores da área de compras. A análise dos dados, a partir da triangulação entre fontes institucionais, percepção dos entrevistados e legislação vigente, revelou que os principais riscos operacionais concentram-se na fase de planejamento, comprometendo a eficiência e elevando os custos de transação. Foram identificadas falhas e morosidade processuais, além de comportamentos associados à racionalidade limitada e ao oportunismo, que aumentam os custos, geram incertezas e comprometem a previsibilidade e efetividade das contratações. A gestão de riscos mostrou-se incipiente, reativa e pouco integrada à cultura organizacional, agravada por limitações na capacitação, comunicação institucional e liderança estratégica. O estudo evidencia fragilidades na governança e desafios estruturais e culturais para consolidar uma gestão de risco eficaz. Os achados reforçam a necessidade de institucionalizar essa prática como instrumento estratégico, com atuação coordenada da alta gestão e liderança técnica comprometida com a prevenção e a melhoria contínua dos pregões eletrônicos. Como contribuição prática foi elaborado um relatório técnico, com propostas de melhorias para fortalecer a governança das aquisições públicas na UFT. Entre as limitações da pesquisa, destacam-se o recorte temporal e institucional, momento de transição normativa e foco restrito à perspectiva interna da administração pública. Recomenda-se que estudos futuros ampliem o escopo, incluindo a perspectiva de fornecedores e indicadores para avaliar as implicações da governança no desempenho das contratações. O estudo oferece uma contribuição original ao demonstrar que a ausência de governança e gestão de riscos consolidadas prejudica a efetividade das contratações públicas, exigindo mudanças estruturais e culturais nas organizações.

Palavras-chave: Compras públicas; Pregão eletrônico; Custos de transação; Governança das contratações; Gestão de riscos.

ABSTRACT

This study examines risk management in public procurement under Law No. 14,133/2021, a strategic governance tool aimed at enhancing integrity, efficiency, and predictability in bidding processes. The research is justified by the need to strengthen government procurement management and to foster an organizational culture oriented toward risk mitigation. The central objective was to analyze how risk management in electronic bidding processes conducted by the Federal University of Tocantins (UFT) between 2021 and 2024 contributed to reducing transaction costs and optimizing procurement procedures, considering the governance practices adopted. Grounded in Transaction Cost Theory (TCT), the study highlights how governance structures promote more efficient contractual relationships. This applied research adopts a qualitative and descriptive approach, based on document analysis, mapping of electronic bidding procedures, and semi-structured interviews with procurement officials. Data were analyzed through triangulation of institutional sources, interviewees' perceptions, and current legislation. The findings indicate that the main operational risks are concentrated in the planning phase, undermining efficiency and increasing transaction costs. Identified issues include procedural failures, delays, and behaviors associated with bounded rationality and opportunism, which intensify costs, generate uncertainty, and compromise the predictability and effectiveness of procurement. Risk management was found to be incipient, reactive, and weakly integrated into the organizational culture, hindered by limited staff training, ineffective communication, and insufficient strategic leadership. The study reveals governance fragilities and structural and cultural barriers to establishing effective risk management. The findings underscore the need to institutionalize risk management as a strategic tool, with coordinated action from senior management and technical leadership committed to prevention and continuous improvement. As a practical contribution, a technical report was developed with proposals to strengthen procurement governance at UFT. Limitations include the study's temporal and institutional scope, the ongoing normative transition, and the internal focus of the analysis. Future research should expand the analytical scope to include supplier perspectives and performance indicators to assess the impact of governance on procurement outcomes. The study offers an original contribution by demonstrating that the absence of consolidated governance and risk management practices undermines the effectiveness of public procurement, calling for structural and cultural reforms in public organizations.

Keywords: Public procurement; Electronic auction; Transaction costs; Procurement governance; Risk management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo Teórico da Teoria dos Custos de Transação.....	26
Figura 2 - Norma ISO 31000 - Princípios, Estrutura e Processo.....	39
Figura 3 - Cubo Tridimensional do COSO.....	40
Figura 4 - COSO GRC.....	41
Figura 5 - Gerenciamento de Riscos - Orange Book.....	42
Figura 6 - As Três Linhas de Defesa.....	43
Figura 7 - Guia de Gerenciamento PMBOK.....	44
Figura 8 - Processo de Gerenciamento de Riscos - ISO 31000.....	45
Figura 9 - Mecanismos e Práticas de Governança Pública.....	48
Figura 10 - Relação da Governança e Gestão.....	49
Figura 11 - Relação Governança - Gestão de Riscos e Controle Interno.....	49
Figura 12 - Instrumentos de Governança das Contratações - NLLC.....	50
Figura 13 - Normas do Artigo 29 da (NLLC) aplicáveis ao Pregão Eletrônico.....	55
Figura 14 - Ciclo de Compras Públicas.....	56
Figura 15 - Etapas do Macroprocesso de Compras Públicas.....	57
Figura 16 - Processo de Compras e Gestão de Riscos.....	59
Figura 17 - Macroprocesso de Contratações Públicas.....	64
Figura 18 - Organograma da UFT.....	78
Figura 19 - Apetite a Risco da UFT.....	83
Figura 20 - Organograma da PROAD.....	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologias de Riscos.....	33
Quadro 2 - Principais Modelos de Referência em Gestão de Riscos.....	38
Quadro 3 - Processo de Gestão de Riscos.....	45
Quadro 4 - Modalidades de Licitação.....	52
Quadro 5 – Planejamento - Fase Preparatória do Processo Licitatório.....	59
Quadro 6 - Principais Documentos da Instituição Consultados.....	69
Quadro 7 - Estrutura de Governança e Gestão de Riscos da UFT.....	80
Quadro 8 - Riscos Críticos nas Contratações da UFT.....	83
Quadro 9 - Atribuições da Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC).....	86
Quadro 10 - Procedimentos - Contratação via Pregão Eletrônico na UFT.....	90
Quadro 11 - Riscos identificados nos Pregões Eletrônicos da UFT (2021-2024).....	95
Quadro 12 - Principais Riscos Identificados e suas Implicações nos Custos de Transação.....	104
Quadro 13 - Principais Riscos e Percepções Relatados pelos Servidores.....	111
Quadro 14 – Proposta de Ações específicas para a mitigação dos riscos nos Pregões Eletrônicos.....	122
Quadro 15 – Ações Propostas para Mitigação de Riscos e Fortalecer a Governança das Contratações na UFT.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ARP - Ata de Registro de Preços

CAC - Coordenação de Aquisições e Contratações

CCONT - Coordenação de Contratos

CGR - Comitê de Governança e Riscos

CONSEPE - Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONSUNI - Conselho Universitário

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

DFD - Documento de Formalização de Demanda

DIRAD - Diretoria Administrativa

DOU - Diário Oficial da União

ETP - Estudo Técnico Preliminar

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ISO - *International Organization for Standardization*

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PCA - Plano de Contratações Anual

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PGC - Plano de Gerenciamento de Contratações

PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas

PMBOK - *Project Management Body of Knowledge*

PROAD - Pró-Reitoria de Administração e Finanças

PROAP - Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento

PROGEDEP - Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

SRP - Sistema de Registro de Preços

TCT - Teoria de Custos de Transação

TCU - Tribunal de Contas da União

UFT - Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Problema da Pesquisa.....	14
1.2 Objetivo Geral.....	15
1.3 Objetivos Específicos.....	16
1.4 Justificativa.....	16
1.5 Estrutura da Pesquisa.....	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 A Teoria Institucional.....	19
2.2 A Teoria de Custos de Transação.....	21
2.2.1 Os pressupostos comportamentais dos custos de transação.....	21
2.2.2 Atributos de Custos de Transação.....	22
2.3 A Teoria de Custos de Transação Aplicada às Compras Públicas.....	28
2.4 Conceito de Risco.....	31
2.4.1 Classificação dos Riscos.....	32
2.5 Gestão de Risco.....	33
2.5.1 Gestão de Risco no Setor Público.....	35
2.5.2 Gestão de Riscos nas Compras Públicas.....	35
2.5.3 Principais Modelos de Gestão de Riscos.....	37
2.5.4 Processo de Gestão de Riscos.....	44
2.6 Governança das Contratações Públicas.....	46
2.7 Compras Públicas e a Legislação.....	51
2.7.1 Modalidades de Licitação.....	52
2.7.1.1 Pregão Eletrônico.....	53
2.7.2 Processo de Compras Públicas à luz da Lei nº 14.133/2021.....	55
2.7.2.1 Fase Preparatória - Planejamento da Contratação.....	58
2.7.2.2 Fase Externa: Seleção do Fornecedor.....	62
2.7.2.3 Gestão Contratual.....	63
3 METODOLOGIA.....	64
3.1 Classificação da Pesquisa.....	64
3.1.1 Natureza da Pesquisa.....	64
3.1.2 Objetivo da Pesquisa.....	65
3.1.3 Abordagem Metodológica.....	65
3.2 Procedimentos de Coleta de Dados.....	65
3.2.1 Pesquisa Bibliográfica.....	66
3.2.2 Pesquisa Documental.....	66
3.2.3 Estudo de Caso.....	66
3.3 Instrumentos de Coleta de Dados.....	67
3.3.1 Levantamento e Seleção de Documentos.....	67
3.3.2 Entrevista Semiestruturada.....	71
3.4 Categorização e Análise dos Dados.....	72

3.4.1 Procedimentos de Análise dos Dados.....	73
3.4.2 Proposição de Melhorias.....	75
3.4.2.1 Produto Técnico (Protocolo).....	75
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	76
4.1 Caracterização da Organização.....	77
4.1.1 Política de Governança, Gestão de Riscos e Integridade na UFT.....	78
4.1.2 Declaração de Apetite a Risco da UFT.....	81
4.2 Caracterização da Unidade Organizacional de Estudo.....	84
4.2.1 A Governança das Contratações e Gestão de Riscos da UFT.....	87
4.3 O Processo de Compras na UFT - via Pregão Eletrônico.....	88
4.4 Análise e Descrição dos Dados.....	91
4.4.1 Identificação e Análise dos Riscos nos Pregões Eletrônicos da UFT (2021- 2024).....	92
4.4.2 Mecanismos de Governança Identificados nos Processos.....	93
4.4.3 Classificação dos Riscos Mapeados por Fase da Contratação.....	94
4.4.4 Análise e Descrição das Entrevistas.....	109
4.4.5 Convergência entre Prática Institucional e Teoria Econômica Institucional.....	118
4.5 Proposta de ações para a mitigação dos riscos e melhoria no Setor de compras - CAC.....	120
4.6 Recomendações.....	128
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS.....	133
APÊNDICES.....	156
Apêndice A - Mapeamento dos Pregões Eletrônicos e Identificação de Riscos (2021-2024).....	156
Apêndice B - Roteiro para Entrevista.....	173
Apêndice C - Relatório Técnico.....	176

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas representam um dos pilares da gestão pública, que impulsionam o desenvolvimento econômico e social. Ao envolver uma parcela expressiva do orçamento público, as licitações influenciam diretamente a qualidade dos serviços prestados à população e o bem-estar social (Matias-Pereira, 2010; Thai, 2001; Costa e Terra, 2019; OCDE, 2021).

As compras governamentais constituem uma atividade econômica essencial para o funcionamento dos serviços estatais. Nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essas compras correspondem a cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto no Brasil essa participação varia entre 10% e 15% (OCDE, 2020). Essa magnitude evidencia a relevância estratégica das contratações públicas, que transcendem a simples aquisição de bens, serviços e obras, configurando-se como instrumento fundamental para a melhoria da eficiência administrativa e da entrega de políticas públicas, conforme dados do IPEA (Brasil, 2021; OCDE, 2021).

Cerca de 29% dos orçamentos dos governos centrais dos países da OCDE são destinados a essas aquisições, com impactos diretos em áreas essenciais como saúde, educação e segurança. Além de movimentar o mercado e estimular a economia, as compras públicas também influenciam o desempenho fiscal, ao afetarem tanto o PIB quanto o volume total das despesas governamentais (Thorstensen e Giesteira, 2021; Oliveira, 2015; Bosio *et al.*, 2022; Rejeb *et al.*, 2023).

Contudo, as compras públicas são atividades complexas e expostas a múltiplos riscos de natureza operacional, legal, financeira e reputacional. Essa complexidade decorre tanto do volume elevado de recursos envolvidos, quanto da participação e influência de diversos *stakeholders* (partes interessadas), como órgãos públicos, fornecedores, sociedade civil, agentes públicos e órgãos de controle, cuja interação potencializa a possibilidade de conflitos de interesse e vulnerabilidades no processo decisório. Nesse cenário, torna-se imperativo adotar mecanismos de governança e estratégias de gestão de riscos que promovam integridade, eficiência e confiança no processo (Silva *et al.*, 2021; OCDE, 2023; TCU, 2018). A mitigação desses riscos exige planejamento estruturado, sistemas de controle eficazes e ferramentas de gestão capazes de maximizar os resultados positivos e reduzir as vulnerabilidades inerentes ao processo (Sturmer *et al.*, 2022; Silva *et al.*, 2021).

Na perspectiva da teoria institucionalista, particularmente no que se refere aos custos de transação, observa-se que as contratações públicas envolvem não apenas aspectos econômicos, mas também custos adicionais relacionados à coordenação, supervisão e monitoramento das relações contratuais entre Estado e fornecedores. De acordo com Williamson (1985), tais custos de transação decorrem da necessidade de assegurar que os acordos firmados entre as partes sejam efetivamente cumpridos. No setor público, esses fatores são amplificados pela complexidade dos processos licitatórios e pelas exigências legais de controle e transparência (Costa, Hollnagel e Bueno, 2019). Fatores como incerteza¹, assimetria de informações e especificidade dos ativos agravam esses custos, frequentemente exacerbados por comportamentos oportunistas² por parte dos agentes envolvidos (Williamson, 1985). A presença desses elementos de transação reforça a necessidade de regulamentações e estruturas de governança que minimizem os riscos de má gestão e mau uso dos recursos públicos (Neuenfeld *et al.*, 2018; Sturmer, Dechechi e Garcia, 2021).

Além de atender às demandas operacionais do Estado, as contratações públicas têm como finalidade central assegurar o fornecimento adequado de bens e serviços, prevenindo desperdícios, promovendo sustentabilidade socioambiental e combatendo a corrupção (OCDE, 2020; TCU, 2018). Nesse sentido, funcionam como instrumentos relevantes para a racionalização dos custos de transação e para o aprimoramento da gestão pública (Vieira e Barreto, 2019; Azevedo, 2000; Williamson, 1985).

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, representou um marco regulatório nas contratações públicas ao substituir a antiga Lei nº 8.666/93, incorporando princípios contemporâneos de governança, planejamento e gestão de riscos para promover maior eficiência e reduzir custos administrativos (Brasil, 2021). Nesse contexto, o tratamento estratégico dos riscos fortalece a transparência, a integridade e a qualidade do gasto público (TCU, 2018; Thai, 2001). Como destacam Klein Júnior (2020) e Sturmer, Dechechi e Garcia (2021), a identificação, análise e antecipação de possíveis ameaças favorecem o uso racional dos recursos e ampliam a competitividade nas licitações.

¹ A incerteza diz respeito à dificuldade de prever com exatidão os fatores que podem surgir e influenciar o andamento das transações. THIELMANN, R. A teoria dos custos de transação e as estruturas de governança: uma análise do caso do setor de suinocultura no Vale do Rio Píranga - MG. *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT*, 10, 2013. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/991852.pdf>.

² O comportamento oportunista consiste na busca por vantagens individuais, frequentemente por meio de práticas enganosas, como omissão de informações ou descumprimento contratual. SANTOS, R. H.; SOUZA, J. P. Estruturas de Governança como Atenuantes do Poder de Comprador: Um Modelo Conceitual. *Revista Conbrad*, Maringá, v. 2, n. 1, p. 216-236, 2017.

Sob a ótica da teoria institucionalista, os processos de compras públicas estão sujeitos a pressões regulatórias e normativas que moldam o comportamento dos agentes envolvidos (DiMaggio e Powell, 1983). A nova legislação, ao reforçar dispositivos de controle, transparência e competitividade, busca coibir práticas oportunistas e reduzir os custos transacionais (Bosio *et al.*, 2022). Paralelamente, a crescente demanda social por uma gestão pública mais responsável, intensificada por crises fiscais e recorrentes casos de corrupção, exige dos gestores maior comprometimento com a boa aplicação dos recursos e a efetividade das políticas públicas (Matias-Pereira, 2010; Bresser Pereira, 2015).

Nesse contexto, a gestão de riscos se consolida como ferramenta de governança nas aquisições públicas ao viabilizar a identificação de falhas, a análise de suas causas e a adoção de medidas corretivas, assegurando a conformidade e a continuidade dos serviços públicos (Brito, 2003). Essa prática contribui diretamente para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade (Vieira e Barreto, 2019; Thai, 2001).

1.1 Problema da Pesquisa

A Lei nº 14.133/2021 modernizou as contratações públicas ao estabelecer a obrigatoriedade de mecanismos de governança, como liderança, estratégia e controle, com ênfase na integridade, transparência e eficiência dos processos licitatórios (Brasil, 2021). O artigo 11 da referida norma reforça a importância da gestão de riscos e do controle interno, em consonância com o Decreto nº 9.203/2017, que consolida a governança como princípio estruturante da administração pública federal (Brasil, 2017). No entanto, a efetiva implementação desses instrumentos normativos ainda enfrenta obstáculos significativos, na prática, no contexto das instituições públicas.

Nas Instituições Federais de Ensino (IFES), como a Universidade Federal do Tocantins (UFT), tais dificuldades tornam-se particularmente evidentes na execução do pregão eletrônico, modalidade licitatória que visa ampliar a competitividade e reduzir custos nas contratações. Apesar de seus benefícios, esse modelo envolve etapas críticas, desde o planejamento das contratações até a gestão do contrato, exigindo ações preventivas, monitoramento contínuo e controles efetivos. A ausência de práticas estruturadas de gestão de riscos pode comprometer a eficiência dos processos, aumentar os custos de transação e expor a instituição a falhas operacionais e a riscos de irregularidades.

Embora haja respaldo legal, percebe-se que, em grande parte das universidades federais, a gestão de riscos ainda se restringe ao atendimento normativo, sem uma efetiva incorporação à cultura organizacional, o que limita sua aplicação prática e reduz seu caráter preventivo (Pinto, Nogueira e Cerquinho, 2020). Essa realidade é evidenciada pela baixa adesão à nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), conforme dados do TCU³, que indicam que apenas 3,1% das licitações realizadas entre agosto de 2021 e julho de 2023 foram conduzidas com base na nova legislação, reforçando a necessidade urgente de fortalecimento da governança e da adoção de práticas mais proativas de gestão de riscos.

A partir da Teoria Institucionalista, especialmente sob a ótica dos Custos de Transação, é possível compreender como normas e estruturas institucionais moldam comportamentos organizacionais, geram incentivos, impactam as atividades e influenciam o desempenho econômico ao definir custos de transação (Williamson, 1985; Santos, 2010). Essa abordagem aplicada no contexto das compras públicas, permite identificar barreiras organizacionais e comportamentais que elevam os custos e reduzem a eficácia dos processos licitatórios.

Considerando a relevância estratégica dos pregões eletrônicos no contexto das contratações públicas e a ausência de um mapeamento sistemático de riscos inerentes a essa modalidade no âmbito da UFT, a adoção de mecanismos de governança e gestão de riscos pode contribuir para mitigar essas barreiras, reduzir ineficiências e consolidar o pregão eletrônico como instrumento relevante para a consecução dos objetivos institucionais.

Neste contexto, esta pesquisa propôs-se a responder a seguinte questão:

Como a gestão de riscos nos pregões eletrônicos realizados pelo setor de compras da UFT (2021-2024), contribuiu para a redução dos custos de transação, e de que maneira as práticas de governança implementadas nesse período influenciaram na otimização dos processos de compras da instituição?

1.2 Objetivo Geral

Analizar como a gestão de riscos nos pregões eletrônicos da UFT (2021-2024) contribuiu para a redução dos custos de transação e como as práticas de governança adotadas influenciaram a otimização dos processos de compras públicas.

³Disponível <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-identifica-baixa-utilizacao-da-nova-lei-de-licitacao-pela-administracao-publica>. Acesso em: 4 nov. 2024. em:

1.3 Objetivos Específicos

- Identificar os principais riscos associados aos pregões eletrônicos realizados pela UFT entre 2021 e 2024 e suas implicações nos custos de transação.
- Investigar as práticas de governança adotadas nos pregões eletrônicos da UFT, com foco na otimização dos processos licitatórios.
- Propor melhorias nas práticas de governança e gestão de riscos, a partir dos dados obtidos, visando à redução de custos de transação e à qualificação dos processos de compras da universidade.

1.4 Justificativa

A adoção de práticas de gestão de riscos no setor público tem sido fortemente recomendada tanto por normativas nacionais, como a Instrução Normativa CGU nº 01/2016 e o Decreto 9.203/2017, bem como por diretrizes internacionais amplamente reconhecidas, como o COSO (2013) e a ISO 31000 (ABNT, 2018). Essas orientações normativas visam fortalecer os mecanismos de governança, integridade e controle das instituições públicas, promovendo maior eficiência e transparência na aplicação dos recursos públicos.

Contudo, apesar desse arcabouço normativo, que orienta a gestão de riscos no setor público, ainda são limitados os estudos empíricos que aprofundam a realidade de instituições como as universidades federais, sobretudo no que diz respeito à forma como os riscos, incluindo aqueles relacionados às aquisições públicas, são efetivamente incorporados às rotinas institucionais. Conforme destacam Araújo e Gomes (2021), a implementação da gestão de riscos nesses ambientes ainda enfrenta desafios significativos para se consolidar como prática integrada aos processos administrativos e decisórios. Pesquisas apontam que, na prática, a aplicação desses mecanismos ainda permanece muitas vezes limitada à conformidade legal, sem internalização efetiva na cultura organizacional (Pinto, Nogueira e Cerquinho, 2020).

Esse cenário revela uma lacuna na literatura quanto à aplicação prática de instrumentos de gestão de riscos nas compras públicas, especialmente na modalidade de pregão eletrônico, amplamente utilizada pelas universidades federais, como é o caso da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Além disso, nota-se a escassez de modelos que conciliem a aderência às exigências legais com a viabilidade operacional nas instituições

públicas de ensino. Tal deficiência compromete a capacidade dessas instituições de identificar boas práticas, superar barreiras institucionais e fortalecer seus sistemas de governança.

Assim, considerando a modernização das compras públicas, impulsionada pelo uso das plataformas eletrônicas e pelas exigências trazidas pela Lei nº 14.133/2021, torna-se imprescindível que instituições como a UFT fortaleçam seus mecanismos de governança adotando práticas de gestão de riscos que contribuam para a profissionalização dos processos, a mitigação de falhas e a promoção de contratações mais eficazes, íntegras e vantajosas para a administração pública. Neste contexto, a Teoria da Economia dos Custos de Transação (ETC) oferece um arcabouço analítico relevante para compreender como ineficiências administrativas, incertezas e comportamentos oportunistas, somados à racionalidade limitada dos agentes públicos, contribuem para o aumento dos custos nos processos licitatórios (Williamson, 1985; Azevedo, 2000). Tais fatores aumentam as despesas relacionadas à preparação, monitoramento, renegociação e à ocorrência de falhas contratuais, o que impacta a qualidade das contratações públicas.

A criação de estruturas de governança adequadas pode mitigar esses riscos, sobretudo aqueles relacionados ao comportamento oportunista de fornecedores e à assimetria informacional, frequentemente decorrentes de contratações mal planejadas ou incompletas (Azevedo, 2000; Dumont, Gonçalves e Cezar, 2024). Além da gestão de riscos atuar na prevenção de perdas e na minimização de erros operacionais, essas práticas reforçam a integridade do processo e inibem interferências indevidas de fornecedores. Embora as compras públicas sejam regulamentadas por normas legais, essas transações dependem da atuação dos agentes envolvidos, que muitas vezes são influenciados por subjetividade, limitações cognitivas, comportamentos oportunistas e interesses conflitantes, fatores que podem comprometer o desempenho da contratação (Dumont, Gonçalves e Cezar, 2024).

Enfrentar esses desafios requer o alinhamento da gestão de riscos às demandas institucionais e ao exercício da autonomia administrativa dos servidores, permitindo-lhes tomar decisões mais seguras e fundamentadas (Braga, 2017). Contudo, obstáculos como a cultura de aversão⁴ ao risco, o receio de responsabilização e a resistência à mudança ainda

⁴ A aversão ao risco na administração pública pode ser compreendida como a tendência de evitar decisões incertas, mesmo quando estas podem resultar em benefícios institucionais, devido à presença de regras rígidas, baixa confiança gerencial e uma cultura de responsabilização excessiva, que desestimula a inovação e compromete a autonomia dos gestores. CHEN, Chung-An; BOZEMAN, Barry. *Organizational risk aversion: comparing the public and non-profit sectors*. *Public Management Review*, v. 14, n. 3, p. 377–402, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637406>.

limitam a consolidação de práticas mais avançadas de governança nas compras públicas (Braga, 2017).

Diante desse panorama, esta pesquisa justifica-se por sua contribuição teórica e prática ao analisar, no período de 2021 a 2024, como as práticas de governança e gestão de riscos aplicadas aos pregões eletrônicos da UFT influenciaram na redução dos custos de transação e na melhoria dos processos das contratações. Ao investigar a interação entre governança e gestão de riscos no contexto de uma universidade pública federal, o estudo busca oferecer subsídios concretos para o aperfeiçoamento das práticas de compras públicas, considerando os desafios operacionais e institucionais específicos desse ambiente.

Além de sua relevância acadêmica, os resultados desta pesquisa podem servir de referência para outras instituições públicas interessadas em fortalecer suas práticas de aquisições e contratações, com foco na boa gestão dos recursos, na transparência e na *accountability* (prestação de contas). A pesquisa justifica-se, ainda, pela elaboração de um produto técnico: um relatório com recomendações práticas voltadas ao aprimoramento do macroprocesso de aquisições da universidade. Espera-se contribuir não apenas para a melhoria da tomada de decisão, mas também fortalecer os mecanismos de governança institucional no setor público.

1.5 Estrutura da Pesquisa

Esta dissertação está organizada em capítulos. O primeiro capítulo refere-se à introdução, com a contextualização do tema, a problemática de pesquisa, os objetivos do estudo e a justificativa de sua relevância, tanto teórica quanto prática. Na sequência, é apresentado o referencial teórico, com a exposição dos principais conceitos e fundamentos que sustentam a pesquisa, como a Teoria dos Custos de Transação, gestão de riscos, governança das contratações públicas, compras públicas, pregão eletrônico e a nova legislação (Lei nº 14.133/2021). O terceiro capítulo descreve a metodologia adotada, abordando a natureza da pesquisa, abordagem, os procedimentos de coleta e análise de dados, com foco na coerência entre os métodos e os objetivos propostos.

Em seguida, o quarto capítulo apresenta-se à análise e discussão dos resultados, iniciando pela caracterização da UFT e da unidade de estudo, seguido da apresentação dos principais resultados obtidos a partir dos dados coletados. Na sequência, são propostas ações de melhoria e recomendações estratégicas para o aprimoramento da governança nas compras

públicas. Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais, com a síntese dos principais achados, as contribuições do estudo e a indicação de suas limitações e de possibilidades para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo reúne os fundamentos teóricos que sustentam a análise da gestão de riscos nas compras públicas, destacando o papel estratégico da administração pública na busca por contratações mais seguras, eficientes e alinhadas à boa governança. São abordados conceitos essenciais como a Teoria Institucionalista, Teoria de Custos de Transação, os riscos inerentes aos processos licitatórios, os princípios e práticas de governança nas contratações, a legislação aplicável às compras públicas. Além disso, são discutidos os modelos e etapas do gerenciamento de riscos no setor público, com ênfase na sua aplicação ao contexto das compras governamentais, especialmente à luz da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

2.1 A Teoria Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI), representada por autores como North (1990) e Williamson (1985), integra as Teorias dos Custos de Transação e da Governança, destacando o papel das instituições formais e informais na estruturação das interações econômicas e organizacionais. As instituições têm o papel de diminuir as incertezas existentes nas interações sociais, ao definirem normas que orientam as ações dos agentes econômicos, contribuindo para a previsibilidade dos comportamentos (North, 1990, 2006). As instituições coordenam ações e estabelecem regras que moldam as interações sociais, políticas e econômicas, influenciando diretamente o desenvolvimento econômico e organizacional (North, 1990; Riedo *et al.*, 2023). Já Williamson (1985, 1996) aponta a governança como mecanismo essencial para mitigar custos de transação, como os custos de negociação, sendo os arranjos institucionais determinantes para o desempenho organizacional (Zylberstajn, 2005).

No contexto organizacional, a Teoria Institucional permite compreender como normas, valores e expectativas sociais moldam estruturas e práticas institucionais (North, 1990; Borges e Borges, 2021). DiMaggio e Powell (1983) introduzem o conceito de

isomorfismo institucional, que explica a tendência das organizações a se ajustarem a pressões externas para assegurar legitimidade. Meyer e Rowan (1977) reforçam essa visão ao demonstrar que muitas estruturas formais são adotadas não pela eficácia operacional, mas por sua aceitação institucional.

Em instituições públicas, fortemente reguladas, a conformidade organizacional é influenciada por normas legais e culturais (Borges e Borges, 2021). Azevedo (2000), em consonância com North (1990), ressalta que as instituições organizam a ação humana e reduzem incertezas, influenciando diretamente os custos de transação e a estruturação dos processos institucionais.

A relação entre a Teoria Institucional e a Teoria dos Custos de Transação é evidenciada por Gala (2003), ao destacar o papel das instituições na redução de custos de transação e na melhoria do desempenho econômico. Williamson (1985), reforça que a escolha dos arranjos institucionais mais adequados contribui para a previsibilidade contratual, o controle de riscos e custos. Assim, a institucionalização de práticas organizacionais atua como um mecanismo de controle de riscos e incertezas nas relações econômicas (Pondé, 1994). Moe (1984), por sua vez, analisa como incentivos e estruturas institucionais afetam o comportamento de agentes públicos, sobretudo em contextos marcados por assimetria de informação. Já Ostrom (2010) demonstra que instituições coletivas autônomas podem gerir recursos comuns de forma eficaz, desafiando modelos centralizados.

Na administração pública, essa abordagem permite compreender como normas e regulamentos moldam práticas de governança e aquisições públicas. Borges e Borges (2021) ressaltam que a adaptação às exigências legais e sociais fortalece a legitimidade institucional e a capacidade de resposta em contextos complexos e dinâmicos.

Desse modo, a Teoria Institucionalista oferece um arcabouço conceitual abrangente para analisar como as normas, valores e arranjos institucionais estruturam processos econômicos e organizacionais. Em diálogo com a Teoria dos Custos de Transação, fornece fundamentos teóricos consistentes para compreender os desafios da governança e da gestão no setor público, especialmente em ambientes altamente regulados e voltados à eficiência e à prestação de serviços de qualidade (Gala, 2003; Borges e Borges, 2021).

2.2 A Teoria de Custos de Transação

A Teoria dos Custos de Transação (TCT), inserida no campo da Nova Economia Institucional (NEI), foi proposta por Ronald Coase em *The Nature of the Firm* (1937), ao questionar por que as empresas existem em vez de todas as transações ocorrerem via mercado (Sarto e Almeida, 2015). Posteriormente, Oliver Williamson (1985), aprofundou a teoria, ao afirmar que toda atividade econômica envolve transações, que são trocas de bens ou serviços entre atores econômicos, que geram custos relacionados à negociação, execução e monitoramento, especialmente em ambientes marcados por assimetrias de informação e comportamento oportunista. Estes custos correspondem aos recursos necessários para planejar, adaptar e supervisionar interações entre os agentes, sendo essenciais para mitigar os riscos inerentes às transações (Williamson, 1985). Nesse sentido, Cuypers *et al.* (2021) destacam que os custos de transação derivam da incerteza ambiental, da racionalidade limitada, do oportunismo e da especificidade dos ativos.

A governança das transações é, para a TCT, o elemento central. A escolha entre estruturas como mercado, hierarquia (empresa) ou contratos híbridos depende da capacidade de cada arranjo institucional de reduzir custos e lidar com riscos (Williamson 1981; Ouchi, 1981). Assim, a teoria interpreta a organização sob a perspectiva dos ganhos gerados pela adoção de arranjos institucionais que buscam otimizar tais custos (Ketokivi e Mahoney, 2020). Augusto *et al.* (2013) complementam que a tentativa de redução dos custos de transação é favorecida pelo alinhamento entre os atributos da transação, os pressupostos comportamentais e as estruturas de governança. Desse modo, a TCT fornece uma base teórica sólida para analisar decisões organizacionais, explicando como os agentes estruturam relações contratuais e mecanismos de controle para assegurar melhorias organizacionais e reduzir vulnerabilidades nos processos de gestão.

2.2.1 Os pressupostos comportamentais dos custos de transação

A teoria do custo de transação baseia-se em dois pressupostos comportamentais: a racionalidade limitada e o oportunismo (Williamson, 1985).

A racionalidade limitada refere-se à incapacidade dos indivíduos de prever todas as contingências futuras, o que limita a completude dos contratos (Williamson, 1988). Já o oportunismo, por sua vez, está relacionado ao comportamento dos agentes que, ao identificar falhas contratuais, buscam obter vantagens indevidas. Exemplos de comportamentos

oportunistas incluem retenção ou distorção de informações, não cumprimento de obrigações e entregas de produtos ou serviços com qualidade inferior (Williamson, 1985).

Essas características geram os chamados custos de transação, que conforme Costa Júnior e Costa (2013) são os dispêndios necessários para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes econômicos, visando garantir que os termos contratuais sejam cumpridos de forma eficiente.

A racionalidade limitada tem um impacto relevante nas transações, pois, conforme argumentam Williamson (1985, 1988) e Costa Júnior e Costa (2013), os agentes não conseguem prever todas as possíveis contingências, o que pode gerar falhas na elaboração e execução de contratos. Isso é particularmente evidente nas aquisições públicas, em que a complexidade dos bens e serviços, somada à assimetria de informações entre as partes, propicia comportamentos oportunistas. Tais práticas são visíveis, por exemplo, em licitações públicas, em que fornecedores se aproveitam de especificações incompletas para oferecer produtos de baixa qualidade (Williamson, 1988).

A racionalidade limitada destaca a necessidade de considerar as incertezas do ambiente econômico, enquanto o oportunismo requer uma abordagem estratégica das ações dos agentes envolvidos nas transações diante de eventos imprevistos (Sarto e Almeida, 2015). Dessa forma, as transações precisam encontrar um equilíbrio entre as limitações da racionalidade e, ao mesmo tempo, adotar medidas para minimizar os riscos decorrentes do oportunismo (Williamson, 1985). No entanto, como é impossível eliminar totalmente essas vulnerabilidades e a incerteza no comportamento dos agentes é uma realidade, argumenta-se que as transações expostas ao oportunismo devem ser protegidas por salvaguardas contratuais para mitigar riscos e garantir maior segurança nas negociações (Amurim *et al.*, 2023).

2.2.2 Atributos de Custos de Transação

Existe uma relevância operacional quando se percebe a transação como unidade precisa de análise, principalmente ao identificar atributos que diferenciam uma operação da outra. Esses elementos correspondem à especificidade dos ativos, ao grau de incerteza envolvido e à frequência com que as transações ocorrem (Williamson, 1985).

2.2.2.1 Especificidade de ativos

A especificidade de ativos, que se refere à quanto uma transação depende de recursos especializados que não podem ser reutilizados para outros fins ou por diferentes agentes, caso o contrato seja interrompido ou encerrado antes do previsto, sem perda de seu valor ou funcionalidade, quanto mais específico for o ativo, maior será o risco de transação mal sucedida (Williamson, 1985, 1988). O autor destaca que, quanto maior a especificidade dos ativos, maior o custo envolvido nas transações, justamente em razão da dificuldade em substituí-los e recolocá-los, ao passo que a baixa especificidade do ativo reduz a dependência existente entre os agentes (Williamson, 1985).

O autor destaca que, em contextos de alta especificidade de ativos, as partes envolvidas nas transações tendem a adotar medidas de segurança para proteger seus interesses, já que a substituição de fornecedores ou parceiros comerciais pode se tornar onerosa e complexa (Williamson, 1985). Em licitações públicas, por exemplo, a especificidade de ativos pode limitar a concorrência, pois poucos fornecedores oferecem os bens ou serviços exigidos, o que aumenta a dependência de um único fornecedor.

2.2.2.2 Incerteza

A incerteza está relacionada à confiança dos agentes em sua capacidade de prever eventos futuros. Essa variável, afetada por fatores como a instabilidade econômica e características das transações, leva os agentes a firmar contratos mais complexos à medida que a incerteza aumenta (Sarto e Almeida, 2015).

Todos os agentes econômicos estão sujeitos a eventos incertos, mesmo quando esses são de difícil previsão. A incerteza está associada à racionalidade limitada expondo suas limitações e destacando a incompletude dos contratos. Contratos com mais lacunas tendem a ser mais vulneráveis a comportamentos oportunistas, o que resulta em um aumento nos custos de transação (Faria, Ferreira e Gonçalves, 2013; Farina, Azevedo e Saes, 1997).

A incerteza se caracteriza pela incapacidade dos agentes de prever e estabelecer cláusulas que garantam a execução adequada dos contratos diante de eventos imprevistos (Santos, 2010). Assim, a incerteza difere do risco, pois, quanto maior for a incerteza no ambiente, mais ineficientes serão as adaptações descentralizadas, o que gera maior instabilidade nas transações.

Os custos de transação envolvem os recursos econômicos necessários para planejar, adaptar, negociar e monitorar as interações entre as partes, visando garantir o cumprimento dos termos contratuais. Esses custos tendem a aumentar quando há elevada assimetria de informações e comportamentos oportunistas. Reduzir a incerteza contribui para um ambiente mais favorável às transações entre as organizações, minimizando tanto os custos envolvidos nas transações quanto o risco de comportamentos oportunistas (Seidi e Silvestre, 2022; Williamson, 1985).

A diferença entre a assimetria informacional e a incerteza, que a assimetria ocorre quando há uma distribuição desigual de informações, podendo levar à exploração dessa diferença por uma das partes para adotar comportamento oportunista. Nesse sentido, as estruturas de governança são essenciais, pois são responsáveis por coordenar as ações e controlar as condutas dos indivíduos, que frequentemente são influenciadas pela racionalidade limitada e pelo comportamento oportunista (Peres, 2007; Hobbs, 1996).

2.2.2.3 Frequência

A frequência das transações também é um fator relevante, de acordo com Williamson (1985), as transações recorrentes tendem a reduzir os custos de transação, permite que os agentes adquiram conhecimento entre as partes envolvidas, desenvolvem um relacionamento de confiança, o que diminui a necessidade de monitoramento contínuo e o risco de oportunismo. Essa relação de confiança é especialmente importante no setor público, onde, embora a legislação exija concorrência aberta e imensoal, a recorrência nas interações entre a Administração Pública e os fornecedores facilita a elaboração de contratos mais eficientes. Costa Júnior e Costa (2013) complementam ao sugerir que as organizações devem monitorar suas transações para minimizar esses custos e maximizar a eficiência.

Os custos de transação são classificados em custos de transação *ex-ante* e *ex-post*. Os custos *ex-ante* referem-se às atividades de preparação, planejamento, negociação e formalização dos procedimentos antes da assinatura do contrato, enquanto os custos *ex-post*, decorrem de ajustes necessários frente a falhas ou omissões, incluindo monitoramento, fiscalização e a resolução de disputas. Esses custos incluem os recursos econômicos empregados para monitorar e garantir o cumprimento dos contratos e a minimizar os impactos

de falhas (Williamson, 1993; Zylbersztajn, 1995; Pondé, Fagundes e Possas, 1997; Fagundes, 1997).

Os custos de transação correspondem a:

[...] o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica (Pondé, Fagundes e Possas, 1997, p. 124).

Ao formalizar os contratos, recomenda-se considerar de forma integrada tanto os custos *ex-ante* quanto os *ex-post*, uma vez que essa abordagem permite uma mensuração mais precisa e uma gestão mais eficaz dos riscos envolvidos nas transações (Faria *et al.*, 2014). Os custos *ex ante* referem-se aos esforços realizados antes da assinatura do contrato, como a coleta de informações sobre a outra parte e a negociação das cláusulas contratuais (Azevedo, 2015). Por outro lado, os custos *ex post* referem-se às ações realizadas após a formalização do contrato, como a resolução de conflitos e o acompanhamento das obrigações acordadas. Um exemplo de custo *ex post* seria o gasto com um processo judicial para resolver uma disputa causada por comportamentos oportunistas entre as partes.

Os contratos, vistos como compromissos de condutas futuras, desempenham um papel fundamental na organização econômica, regulando as interações entre os agentes. No entanto, o desempenho econômico desses agentes é condicionado pela incerteza, uma vez que eles não possuem conhecimento completo tanto sobre as condições econômicas quanto sobre o comportamento das partes envolvidas (Sarto e Almeida, 2015; Azevedo, 2015).

É necessário criar estruturas de governança nas instituições para enfrentar a incerteza e a variabilidade das transações, de forma a limitar a ocorrência de comportamentos oportunistas dos agentes econômicos e, consequentemente, os custos incorridos na transação (Williamson, 1981). Assim, as organizações procuram adotar padrões de comportamento preventivos diante das incertezas presentes nas relações contratuais, com o objetivo de reduzir os efeitos adversos de eventos imprevistos, controlar fontes de instabilidade e gerar ganhos de eficiência ao minimizar os custos de transação (Pondé, 1994).

Diante da evidência da racionalidade limitada e do comportamento oportunista, os agentes estabelecem estruturas de governança para minimizar possíveis prejuízos. Tais estruturas incluem a coleta de informações, a cláusulas contratuais protetivas e a utilização do sistema jurídico, resultando, necessariamente, no aumento dos custos de transação (Azevedo, 2000). Assim, segundo Zylbersztajn (2000), em geral somente alguns motivos impedem os

agentes de rescindirem os contratos, mesmo diante de possíveis ganhos ou benefícios imediatos: a preservação da reputação, as garantias legais e os princípios éticos.

Quanto ao conceito, a estrutura de governança “refere-se à forma de coordenação das atividades econômicas derivadas das relações interorganizacional” (Williamson, 1996, p. 58). Assim, as transações podem ser categorizadas conforme três tipos de estruturas de governança: compra no mercado; formas híbridas, medidas por contratos; e por produção própria, caracterizada pela integração vertical, conforme ilustrado na Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Modelo Teórico da Teoria dos Custos de Transação



Fonte: Rech (2016, p. 51).

O ambiente institucional, definido pelas normas e diretrizes que orientam as interações, sustenta as estruturas de governança, que podem se configurar como mercados, formas híbridas ou integração vertical. Cada estrutura possui características contratuais específicas, distintos níveis de incentivo e mecanismos de controle. A adoção de determinada estrutura pelas organizações considera os atributos das transações e os pressupostos comportamentais, que, simultaneamente, são influenciados por essas estruturas e pelo ambiente institucional, ao mesmo tempo em que também exercem influência sobre eles (Rech, 2016).

A decisão entre produzir internamente ou adquirir no mercado está no cerne da Teoria dos Custos de Transação (TCT), que analisa as estruturas de governança em função da especificidade dos ativos e dos custos envolvidos. Quando a especificidade dos ativos é baixa, os custos de transação são reduzidos, favorecendo o uso do mercado para obtenção de bens e serviços. Por outro lado, à medida que essa especificidade aumenta, os riscos e os custos de transação se elevam, tornando a verticalização uma alternativa mais vantajosa. Entre essas

duas possibilidades extremas, encontram-se as formas híbridas de governança, que combinam elementos de mercado e internalização para otimizar transações complexas e reduzir incertezas (Williamson, 1993; Neuenfeld *et al.*, 2018; Rech, 2016).

A escolha da estrutura de governança mais adequada depende da complexidade contratual e do ambiente institucional, formado por leis, normas e instituições políticas que regulam as transações. A TCT, ao se posicionar como um exercício de análise institucional comparativa, busca avaliar as alternativas disponíveis para minimizar custos e riscos. Estruturas de governança inadequadas podem gerar ineficiências, seja pela adoção de modelos excessivamente complexos para contratos simples ou pelo aumento da exposição ao oportunismo em contratos mais sofisticados quando governanças frágeis são utilizadas. A coerência entre o grau de complexidade contratual e a estrutura de governança adotada é, portanto, essencial para evitar custos desnecessários e mitigar riscos inerentes às transações (Williamson, 1981, 1985).

A mitigação de riscos e a redução do oportunismo são objetivos fundamentais das estruturas de governança, que operam como mecanismos reguladores nas interações entre fornecedores e compradores. Esses mecanismos são ajustados conforme a natureza da transação e suas especificidades, garantindo maior previsibilidade e segurança. No setor público, essa regulação é ainda mais evidente, uma vez que os contratos administrativos são fortemente influenciados pela legislação vigente, que estabelece diretrizes para alinhar expectativas, definir obrigações e assegurar garantias entre as partes envolvidas (Peres, 2007; Williamson, 1985).

No contexto da administração pública, diversas estratégias são adotadas para reduzir os custos de transação e fortalecer compromissos institucionais. A legislação e as normas que regulam as compras governamentais estabelecem uma série de arranjos institucionais com o objetivo de restringir comportamentos oportunistas e assegurar maior segurança nas relações contratuais. Dentre essas medidas, destaca-se a possibilidade de contratos com vigência superior a um exercício financeiro e a inclusão de cláusulas que assegurem a repactuação dos valores contratuais ao longo do período de execução. Essas alterações normativas contribuem para a credibilidade e estabilidade das relações contratuais na administração pública (Mello, 2007; Lamarão, 2013).

A governança no setor público desempenha um papel fundamental na regulação das transações entre órgãos governamentais e o mercado, estabelecendo mecanismos que alinham

expectativas, obrigações e garantias entre as partes envolvidas. Essa estrutura regulatória minimiza incertezas e reduz os custos de transação, garantindo maior previsibilidade e segurança nos contratos administrativos (Ménard e Klein, 2004; North, 1990).

Além disso, o estudo da governança no contexto dos custos de transação permite compreender como os agentes ajustam suas ações para mitigar riscos e evitar comportamentos oportunistas. De acordo com Williamson (1996), os mecanismos de governança são essenciais para estruturar relações contratuais de maneira eficaz, promovendo a cooperação entre as partes e consolidando os compromissos institucionais. No setor público, esse alinhamento é ainda mais relevante, pois envolve interesses interorganizacionais e intraorganizacionais, exigindo normativas e práticas consistentes que contribuam para o cumprimento das regras e a qualidade das contratações (Moe, 1984; Ostrom, 2010).

2.3 A Teoria de Custos de Transação Aplicada às Compras Públicas

A Teoria dos Custos de Transação (TCT), desenvolvida por Oliver Williamson (1985), oferece uma abordagem que auxilia na compreensão dos custos envolvidos nas relações contratuais no âmbito das compras públicas. Esses custos vão além do valor monetário dos bens ou serviços adquiridos, abrangendo atividades como o planejamento, a negociação, o monitoramento e a execução dos contratos. Grande parte desses custos adicionais decorre da assimetria de informações existente entre o setor público e os fornecedores (Williamson, 1985, 1988; Fim, 2015; Ferrando e Lock, 2023).

A assimetria informacional, caracterizada pela desigualdade de conhecimento técnico e estratégico entre contratantes e contratados, representa um desafio intrínseco aos processos licitatórios. Essa disparidade favorece desequilíbrios contratuais e comportamentos oportunistas que impactam no resultado das contratações, elevando os custos administrativos e contratuais (Williamson, 1985). Nesse sentido, o objetivo central da TCT é minimizar esses custos transacionais por meio da redução da incerteza, do comportamento oportunista e da complexidade contratual, destacando a importância de uma gestão estratégica orientada para a eficiência em todas as fases do processo (Nóbrega e Jurubeba, 2020; Neto e Pereira, 2024; Fim, 2015; Williamson, 1985).

Nas compras governamentais, os riscos transacionais podem se manifestar em diferentes momentos da contratação, abrangendo tanto na fase *ex-ante*, relacionada ao

planejamento e à definição de salvaguardas contratuais, quanto na fase *ex-post*, relacionada à execução, monitoramento e fiscalização contratual. A racionalidade limitada dos agentes públicos, aliada à incerteza e ao comportamento oportunista por parte dos fornecedores, tende a aumentar os custos de transação ao longo de todo o ciclo contratual (Padilha, Araújo e Souza, 2018; Fim e Baldam, 2015). Esse cenário favorece a ocorrência de problemas como a seleção adversa e risco moral, sobretudo quando os fornecedores detêm maior conhecimento técnico ou informações privilegiadas em relação à administração pública, o que compromete a tomada de decisões mais precisas e adequadas (Nóbrega e Netto, 2022; Nóbrega e Torres, 2020).

Apesar de sua importância, os custos de transação ainda são frequentemente subestimados nas análises de custo-benefício das contratações públicas, sobretudo na fase preparatória. Essa omissão decorre tanto da dificuldade de mensuração quanto da ausência de familiaridade conceitual. No entanto, considerá-los é essencial para aferir adequadamente o desempenho das compras públicas, incluindo não apenas o critério do menor preço, mas também a qualidade dos bens ou serviços adquiridos e os custos administrativos associados (Dias, 2016).

A etapa de planejamento das contratações públicas é particularmente vulnerável ao oportunismo, uma vez que define a estrutura da licitação e o modelo contratual. Falhas nesse momento, como especificações imprecisas ou inadequadas, critérios mal definidos e editais mal elaborados e tecnicamente frágeis, elevam os riscos de distorções nos resultados, favorecendo práticas indevidas e comprometendo a qualidade das contratações (Torres, 2021; Ferreira, Loss e Costa, 2013; Ferrando e Lock, 2023). Além disso, a ausência de transparência e a elaboração deficiente dos instrumentos convocatórios também potencializam a ocorrência de pedidos de esclarecimentos, impugnações e atrasos nos processos (Neto e Pereira, 2024; Nóbrega e Torres, 2020).

Nesse cenário, o planejamento bem estruturado e alinhado ao interesse público configura-se como uma ferramenta indispensável para a redução de custos desnecessários e mitigação de riscos (Torres, 2021; Nobrega, 2014; Ferreira, Loss e Costa, 2013; Cruz, 2022; Ferrando e Lock, 2023). A adoção de salvaguardas contratuais, especificações técnicas detalhadas, cláusulas de sanções e mecanismos de monitoramento tem se mostrado uma estratégia eficaz para mitigar esses riscos (Faria, Ferreira e Santos, 2009).

O pregão eletrônico, embora amplamente utilizado, ainda enfrenta desafios relacionados à incerteza, ao oportunismo e à assimetria de informações, os quais resultam em custos de transação nas diversas fases do processo: *ex-ante e ex-post*, exigindo a adoção de mecanismos de proteção contratual (Mohr e Oliveira, 2021). A fase interna do pregão é impactada por um ambiente transacional marcado pelas dimensões dos custos de transação: especificidade do ativo, incerteza e frequência, que, se mal gerenciados, comprometem a eficácia das aquisições (Ferrando e Lock, 2023). Editais com descrições genéricas ou direcionadas, bem como cláusulas contratuais incompletas, são fontes recorrentes de ineficiência e imprecisão nos resultados (Padilha, Araújo e Souza, 2018; Fim e Baldam, 2015; Faria, Ferreira e Gonçalves, 2013).

A racionalidade limitada dos agentes públicos, sobretudo na elaboração dos editais, pode resultar em lacunas contratuais, exploradas por fornecedores de forma oportunista, seja pela manipulação da qualidade, seja pela utilização estratégica da informação para maximizar ganhos. Para minimizar esses riscos e evitar prejuízos nas aquisições, deve-se ter exatidão dos requisitos necessários para a contratação, critérios objetivos de seleção e total transparência em todas as fases do processo licitatório (Cavalcanti e Martins, 2015).

Os pregões eletrônicos, uma vez que exigem decisões rápidas, domínio técnico e uso intensivo de tecnologia estão mais suscetíveis a riscos operacionais e estratégicos, o que demanda estruturas institucionais mais robustas de governança e gestão de riscos (Sturmer *et al.*, 2022). Assim, além de selecionar propostas mais vantajosas, a licitação atua como mecanismo de revelação de informações, promovendo maior transparência e equidade nas contratações públicas (Neto e Pereira, 2024; Nóbrega e Jurubeba, 2020).

Esses elementos, assimetria informacional, custos de transação e racionalidade limitada afetam diretamente a qualidade das contratações, especialmente em contextos de restrição orçamentária, nos quais a eficiência do gasto público é primordial (Rezende *et al.*, 2007; Ferreira e Souza, 2020). Fatores como a escassez de concorrência e a alta especialização dos fornecedores intensificam os custos de transação, principalmente em situações de contratações emergenciais, nas quais há maior propensão a distorções de preços (Ferreira e Souza, 2020; Faria, Ferreira e Santos, 2009). Nesses casos, ainda que salvaguardas contratuais gerem custos adicionais, sua adoção é necessária para garantir previsibilidade, segurança jurídica e eficiência nos gastos públicos (Faria, Ferreira e Santos, 2009; Cavalcanti, Azevedo e Pinheiro, 2002).

Nesse sentido, a construção de confiança entre as partes, embora intangível, é um fator chave na contenção dos riscos relacionais, especialmente diante da impossibilidade de elaboração de contratos perfeitos e completos, sendo necessário o uso de salvaguardas institucionais e mecanismos de governança para assegurar a previsibilidade e a estabilidade nas contratações (Santos e Oliveira, 2019; Lopes, 2017; Brasil, 2021; Pondé, 1994).

Por fim, a capacitação técnica dos agentes públicos, a elaboração precisa dos instrumentos contratuais, e a cooperação entre os diferentes atores do processo de contratação, como entre os pregoeiros e requisitantes são estratégias fundamentais para enfrentar a assimetria de informações e reduzir as incertezas, contribuindo diretamente para a obtenção de melhores resultados nas contratações públicas (Padilha, Araújo e Souza, 2018; Cavalcanti e Martins, 2015; Rezende *et al.*, 2007).

2.4 Conceito de Risco

O livro desafio aos deuses sobre a história do risco, destaca que o risco é parte intrínseca da vida e influencia a forma como as pessoas tomam decisões. O autor defende que o controle do risco é um marco do julgamento humano, permitindo escolhas mais racionais para o futuro, causando a imprevisibilidade dos eventos. Ele afirma que a teoria das probabilidades tornou o risco mensurável, ao contrário da incerteza, que permanece incalculável (Bernstein, 1997).

O risco é uma característica presente em todas as atividades, sejam pessoais ou organizacionais, podendo gerar tanto prejuízos quanto oportunidades (IBGC, 2007). Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2018) considera o risco como um evento incerto que, ao se concretizar, pode ter impactos positivos ou negativos, afetando, assim, a capacidade de alcançar os resultados esperados. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2018, p. 17) complementa ao afirmar que o risco “é o efeito da incerteza nos objetivos”, impactando tanto metas estratégicas quanto operacionais, podendo representar ameaça ou oportunidade. Franco (2017, p. 4) destaca que “risco e incerteza não são sinônimos”. Riscos são eventos em que os resultados podem ser mensurados e suas probabilidades de ocorrência, estimadas, já a incerteza decorre da impossibilidade de prever o futuro no momento da tomada de decisão, sendo imensurável.”

No contexto da administração pública, o risco refere-se a incertezas, originadas tanto de fatores internos quanto externos, que podem comprometer o alcance de objetivos institucionais, sendo denominados riscos organizacionais (Furlan e Pacheco, 2021).

O risco está sempre presente nas instituições, seja pública ou privada, relacionado ao alcance dos objetivos estratégicos ou operacionais. O grande desafio da gestão é definir o nível de riscos aceitável para criar valor às partes interessadas, o grau de risco, ou seja, o apetite a risco, que uma organização está disposta aceitar ao buscar implementar estratégias para atingir os objetivos organizacionais (Pardini, 2019; TCU, 2018).

2.4.1 Classificação dos Riscos

Os riscos podem ser categorizados quanto à sua origem em internos ou externos. Os riscos internos estão relacionados à estrutura organizacional, como processos, tecnologia, cultura organizacional e pessoal, enquanto os riscos externos são fatores que impactam a organização ligados a aspectos macroeconômicos, políticos, sociais, tecnológicos e legais. Os riscos internos, relacionados à estrutura e aos processos organizacionais, podem ser gerenciados de forma mais proativa pela organização, já os fatores externos, sobre os quais a organização possui menor controle, podem gerar incertezas e impactar significativamente seus resultados e demandam uma abordagem mais estratégica, com monitoramento constante e a implementação de medidas de contingência (IBGC, 2007; Copello, 2019).

Os riscos também são classificados quanto à sua natureza em estratégico, operacional e financeiro. Os riscos estratégicos dizem respeito às decisões da alta gestão, cujas consequências podem resultar em grandes perdas financeiras. Os operacionais são os relacionados às atividades organizacionais entre si que surgem de falhas em processos internos, pessoal e sistemas, enquanto os riscos financeiros são associados à exposição das operações financeiras e ao gerenciamento do fluxo de caixa resultando em prejuízos. O IBGC (2007) também identifica riscos relacionados à tecnologia, ao ambiente e à conformidade. Os riscos de conformidade envolvem a incapacidade da organização de seguir os regulamentos e normas internas e externas.

No âmbito da administração pública federal, a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal (Brasil, 2016). Essa instrução normativa

propõe uma tipologia de riscos para orientar e facilitar o gerenciamento de incertezas na administração pública, conforme apresentado no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Tipologias de Riscos

Tipologia de Risco	Descrição
Riscos operacionais	Eventos que podem comprometer as atividades do órgão normalmente associados a falhas ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas.
Riscos de imagem/reputação	Eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou entidade em cumprir sua missão institucional.
Riscos legais	Eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade.
Riscos financeiros/orçamentários	Eventos que podem afetar a disponibilidade de recursos necessários para as atividades do órgão ou comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos em licitações.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado a partir do art.18 da IN 01/2016 (Brasil, 2016).

O quadro 1 sintetiza as principais tipologias de riscos previstas na Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 01/2016, oferecendo uma categorização clara que contribui para o entendimento e a gestão sistemática das incertezas na administração pública federal. Ao classificar os diferentes tipos de riscos como operacionais, legais, financeiros e de imagem, a norma estabelece um referencial que auxilia e orienta os gestores públicos na identificação, avaliação e tratamento dessas incertezas, contribuindo para uma gestão mais estruturada e preventiva no âmbito da administração pública.

2.5 Gestão de Risco

A gestão de riscos tornou-se um instrumento importante no contexto da cadeia de suprimentos, especialmente diante de desafios como a globalização, a terceirização e a crescente dependência de fornecedores e parceiros comerciais (Tang e Musa, 2011). Embora essas tendências ampliem as oportunidades de atuação em novos mercados, elas também

aumentam a exposição a eventos adversos capazes de comprometer a continuidade operacional (Chang, Ellinger e Blackhurst, 2015; Fan e Stevenson, 2018; Santos e Oliveira, 2019).

A pesquisa sobre o tema evoluiu de uma abordagem reativa para uma postura proativa, com ênfase em perspectivas sistêmicas. Esse avanço foi impulsionado pela complexidade crescente das cadeias de suprimentos, caracterizada pela terceirização e pela interdependência entre os parceiros comerciais, tornando o gerenciamento de riscos um fator crítico para o sucesso organizacional (Tang e Musa, 2011).

Trata-se de um processo estruturado de tomada de decisão que visa minimizar os impactos negativos por meio da identificação, análise e controle de ameaças internas e externas (Oliveira *et al.*, 2017; Araújo e Gomes 2021). Esse processo também envolve a definição de estratégias para reduzir a frequência, exposição e consequências dos riscos, influenciando diretamente o desempenho institucional (Manuj e Mentzer, 2008).

Seu principal objetivo é proteger e gerar valor para a organização, integrando-se a todas as suas atividades de forma estruturada, dinâmica e alinhada à realidade organizacional (ABNT, 2018). Para que a gestão seja eficaz, ela deve apoiar-se em dados históricos e contemporâneos, levando em consideração os fatores humanos e culturais. Essa atividade precisa ser contínua, aprimorada pelo aprendizado e pela experiência, e integrada aos diversos processos, como segurança da informação até questões éticas e de integridade, a fim de assegurar que a gestão de riscos esteja alinhada com os objetivos organizacionais e contribua para o fortalecimento institucional (Hill e Dinsdale, 2003; Kaplan e Mikes, 2012; TCU, 2020).

Dessa maneira, a gestão de riscos potencializa a capacidade da organização de atingir metas estratégicas e gerar valor às partes interessadas. Braga (2017) reforça essa perspectiva ao definir a gestão de riscos como um processo contínuo e dinâmico, essencial para enfrentar incertezas e ameaças em ambientes em constante transformação. Trivelato, Mendes e Dias (2018) complementam ao destacar que as organizações lidam com diversos tipos de ameaças, com impactos sobre múltiplas áreas. A gestão eficaz não apenas preserva recursos e reputação, como também favorece a identificação e aproveitamento de oportunidades, promovendo a sustentabilidade organizacional a longo prazo.

2.5.1 Gestão de Risco no Setor Público

No setor público, inclusive nas universidades, a gestão de riscos é frequentemente marcada por uma postura conservadora e aversão ao risco. Embora essa abordagem busque proteger a administração pública, ela pode comprometer a eficiência operacional das instituições (Araújo e Gomes, 2021; Braga, 2017).

Para superar esse desafio, é necessário integrá-la aos controles internos, adotando uma abordagem interdisciplinar e interinstitucional, capaz de lidar com diferentes tipos de riscos de forma holística. Isso exige a combinação de análises técnicas e científicas com princípios democráticos, como diálogo e participação pública (Anchundia, Romero e Perez, 2018; Hill e Dinsdale, 2003; Hill, 2006). O monitoramento contínuo do ambiente também é essencial para antecipar e mitigar ameaças de forma proativa, garantindo maior resiliência institucional (Hill, 2006; Araújo e Gomes, 2021).

Entretanto, obstáculos como a sobrecarga de demandas, a falta de engajamento dos servidores, falhas no mapeamento de processos e a limitada capacidade institucional dificultam a adoção efetiva da gestão de riscos. Por outro lado, aspectos críticos como a negligência a riscos relevantes e a alocação inadequada de recursos tendem a ser subestimados pelas organizações (Araújo e Gomes, 2021; Dumont, Gonçalves e Cesar, 2024). A motivação dos servidores é decisiva, sendo necessárias estratégias de capacitação e incentivo ao desenvolvimento contínuo para aumentar o comprometimento e a eficácia da gestão de riscos (Bichett e Vargas, 2021; Dumont, Gonçalves e Cesar, 2024).

Uma gestão de riscos eficaz contribui para a mitigação de incertezas, maximização de benefícios e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade (Ávila, 2016; TCU, 2020). Dessa forma, adotar essa prática de forma adequada nas compras públicas fortalece a responsabilidade na administração dos recursos e assegura a defesa do interesse público. De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU, 2022), essa abordagem deve estar integrada aos processos organizacionais, contribuindo para decisões mais conscientes e eficazes no setor público.

2.5.2 Gestão de Riscos nas Compras Públicas

Embora consolidada ao longo do tempo, a gestão de riscos ainda carece de integração efetiva às rotinas das organizações públicas. No âmbito das compras públicas, ela

desempenha um papel importante, pois permite mapear e mitigar situações que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais, promovendo maior controle, previsibilidade e segurança nas decisões (TCU, 2018).

As aquisições governamentais visam assegurar igualdade de condições entre os fornecedores, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento sustentável, conforme os princípios da administração pública (Santos, 2017). Esse “processo de compras se inicia com a identificação de uma necessidade até a obtenção final de bens e serviços, incluindo atividades correlatas, tais como especificações, solicitações, avaliação, contratação e gestão de contratos” (Thai, 2001, p. 37). Entre as etapas, o planejamento das aquisições é determinante para o sucesso das licitações, mas também representa uma das fases mais vulneráveis a riscos significativos (Santos, 2017; Sturmer, Dechechi e Garcia, 2021).

Diante das incertezas inerentes ao processo, estratégias eficazes de mitigação são indispensáveis. De acordo com Ho *et al.* (2015), elas incluem práticas flexíveis, cooperação entre os parceiros da cadeia, compartilhamento de informações, gestão ativa de fornecedores, agilidade operacional e incorporação de princípios de responsabilidade social corporativa.

Riscos operacionais e estratégicos representam ameaças que podem comprometer os objetivos institucionais (TCU, 2020). Para Corrêa (2010), risco refere-se à possibilidade de ocorrência de eventos indesejados capazes de afetar o equilíbrio entre oferta e demanda. Munnuukka e Järvi (2015) complementam que esses riscos estão relacionados às incertezas e às consequências negativas que podem surgir especialmente em aquisições complexas ou com fornecedores sem vínculos consolidados. Tais riscos incluem falhas nos processos de trabalho, escassez de pessoal qualificado, sistemas de TI inadequados e instabilidades externas, como crises políticas e econômicas, que podem resultar em cortes orçamentários, mudanças legais e reestruturações institucionais (Azevedo Júnior, 2020).

Esses fatores afetam a qualidade das propostas, a competitividade e a adoção de critérios voltados ao desenvolvimento econômico, social e ambiental (Santos, 2017). Para Klein Junior (2020), é necessário que os gestores adotem uma postura proativa na antecipação de ameaças. Essa conduta contribui para o aumento da transparência, conformidade legal e o desempenho institucional, além de otimizar o uso dos recursos públicos e agregar valor à administração (Azevedo Júnior, 2020; TCU, 2020).

Neste cenário, Ávila (2016) aponta que, diante de um ambiente em constante mudança, as compras públicas representam um dos maiores desafios da gestão pública, exigindo uma aplicação estratégica da gestão de riscos. Sturmer, Dechechi e Garcia (2021) reforçam que essa prática assegura a boa execução dos contratos sem comprometer a capacidade estatal de atender às demandas sociais.

A gestão de riscos, portanto, constitui um dos pilares da governança pública, por reduzir incertezas, desperdícios e riscos de corrupção, promovendo uma administração mais eficiente (Souza e Santos, 2019; Santos e Chioato, 2020). Contudo, licitações excessivamente complexas podem causar atrasos e custos elevados, demandando planejamento estratégico que simplifique procedimentos e identifique gargalos, sem prejudicar a conformidade legal.

Para consolidar uma gestão de riscos eficaz, é indispensável promover uma mudança cultural nas organizações. Miranda (2017, p. 43-44) destaca que esse é um “processo contínuo, que exige mudança de cultura” por parte da alta administração, dos gestores e das equipes. Mais do que atender normas, é preciso fomentar um ambiente que valorize a prevenção de falhas e a melhoria contínua. Nesse sentido, a capacitação dos agentes de contratação, a adoção de boas práticas e o uso de ferramentas de monitoramento são fundamentais para assegurar aquisições mais eficazes e alinhadas à boa governança (Souza e Santos, 2019; Araújo, Pinheiro Júnior e Abreu, 2016).

2.5.3 Principais Modelos de Gestão de Riscos

Embora existam diversos modelos de referência, a implementação de um sistema de gestão de riscos deve considerar as características específicas da organização, assegurando sua compatibilidade com os objetivos estratégicos e operacionais. Essa adaptação facilita a identificação eficaz e o gerenciamento adequado dos riscos (Miranda, 2021). Segundo o autor, a definição clara dos objetivos é o ponto de partida para identificar os riscos, uma vez que somente assim é possível determinar quais eventos podem impedir ou influenciar a consecução desses objetivos.

Entre os modelos mais utilizados, destacam-se o COSO ERM, COSO GRC e a ISO 31000, que fornecem estruturas consolidadas para a identificação, avaliação e mitigação de riscos (TCU, 2018). Esses *frameworks* promovem a integração de gestão de riscos às estratégias organizacionais, fortalecendo a conformidade, o desempenho e a geração de valor.

Esses modelos consistem em “conjunto de técnicas, atividades e boas práticas que efetivamente contribuem para o processo de gestão de riscos, contemplando as atividades de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos corporativos” (Souza e Santos, 2017, p. 35). Sua aplicação amplia a resiliência institucional, protege recursos e reforça a abordagem preventiva (ISO 31000:2018; COSO, 2017; COSO, 2007).

O Quadro 2 abaixo resume os principais modelos de referência em gestão de riscos, com seus conceitos, objetivos e atualização:

Quadro 2 – Principais Modelos de Referência em Gestão de Riscos

Modelo	Conceito	Objetivo	Ano
ISO 31000	Norma internacional com princípios e diretrizes para a gerenciar riscos.	Apoiar decisões, reduzir incertezas e padronizar processos.	2009 (atualizado em 2018)
COSO ERM	Framework de gestão de riscos corporativos que integra estratégia e desempenho.	Melhorar a capacidade das organizações de gerenciar riscos e gerar valor.	2004 (atualizado em 2017)
COSO GRC	Integra governança, gestão de riscos e conformidade regulatória.	Reforçar a governança e garantir o cumprimento de normas e controles.	2017
Três Linhas de Defesa	Modelo que define responsabilidades no gerenciamento e controle de riscos com foco não apenas na defesa, mas também na geração de valor	Reforçar a governança com divisão de responsabilidades.	2013 (atualizado em 2020) pelo The IIA
PMBOK	Guia para gerenciamento de riscos em projetos.	Potencializar oportunidades e mitigar ameaças, aumentando as chances de sucesso.	PMI, 2013
Orange Book	Guia britânico de gestão de riscos voltado para o setor público.	Oferecer diretrizes práticas para implementar gestão de riscos no setor público	2004

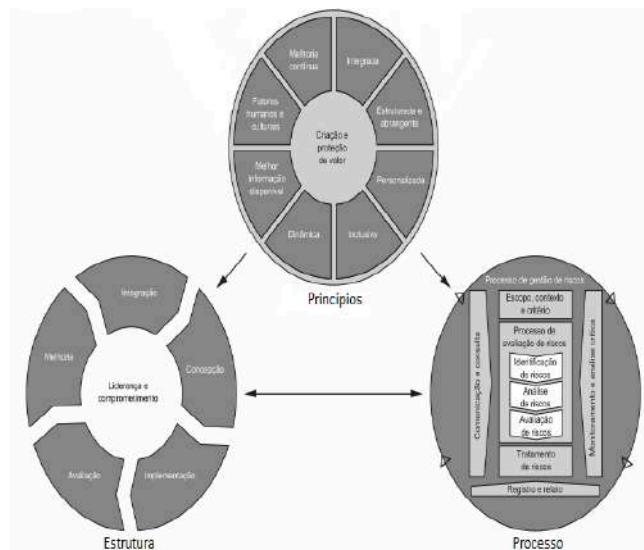
Fonte: Elaboração própria adaptada (COSO ERM (2017); ISO 31000 (ABNT, 2018); IIA (2020); PMI (2013)).

Esses modelos oferecem metodologias flexíveis, permitindo adaptações conforme as necessidades da organização, abrangendo diversas atividades, estratégias, fluxos operacionais, processos, funções, projetos, produtos e serviços (Sturmer, 2022). Conforme pode ser observado nas figuras abaixo que ilustram cada modelo de gestão de riscos:

O modelo de gestão de riscos ISO 31000 estabelece diretrizes baseadas em três pilares: princípios, estrutura e processo (ABNT, 2018). Os princípios envolvem a integração do gerenciamento de riscos em todas as atividades organizacionais, respeitando o contexto específico e considerando fatores humanos e culturais. Essa norma é aplicável a qualquer tipo de organização, pública ou privada, inclusive sem fins lucrativos (Tavares, Pacheco e Pires, 2016). Para identificar riscos, recomenda-se o uso de técnicas como *brainstorming*⁵, análise de causa e efeito⁶, avaliação de evidências e consulta a registros de riscos já identificados (Veloso, 2017).

A figura abaixo ilustra uma visão geral da estrutura, princípios e do processo de gestão de riscos:

Figura 2 – Norma ISO 31000 - Princípios, Estrutura e Processo



Fonte: ABNT, 2018.

A estrutura da ISO 31000 fornece a base para um gerenciamento de riscos eficaz, sustentado pela liderança e integrado à governança organizacional. Seu processo envolve etapas contínuas de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos

⁵ Brainstorming - "Tempestade de ideias" é uma técnica colaborativa usada para gerar múltiplas sugestões ou soluções de forma livre e criativa, sem julgamentos iniciais. OSBORN, Alex F. *Applied Imagination: Principles and Procedures of Creative Problem-Solving*. New York: Scribner, 1953.

⁶ Análise de causa e efeito - é uma técnica utilizada para identificar, organizar e representar graficamente as possíveis causas de um problema ou efeito específico, com o objetivo de entender sua origem e buscar soluções eficazes (Diagrama Espinha de Peixe). ISHIKAWA, Kaoru. *What is Total Quality Control? The Japanese Way*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.

riscos, promovendo decisões mais seguras diante das incertezas (ABNT, 2018). A norma orienta as organizações a buscarem a melhoria contínua da estrutura de gestão, adaptando-a às suas especificidades. Por ser genérica e não exigir certificação, permite que cada instituição desenvolva rotinas próprias de acordo com suas necessidades e características (Sturmer, 2022).

COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos

O *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO-ERM ou COSO II), publicado em 2004, é uma referência internacional para o gerenciamento de riscos corporativos. Ele orienta a implementação de um processo integrado de gestão de riscos, assegurando que todos os componentes essenciais estejam presentes nas diferentes unidades e atividades da organização, conforme sua exposição ao risco e o julgamento da administração (Sturmer, 2022).

Esse modelo utiliza uma matriz tridimensional (cubo), composta por oito componentes inter-relacionados aplicáveis a toda estrutura organizacional (Sturmer, 2022). A figura 3 abaixo apresenta essa estrutura:

Figura 3 – Cubo Tridimensional do COSO



Fonte: COSO (2007, p. 7).

A Figura 3 ilustra essa estrutura, na qual:

- A face superior do cubo representa os objetivos organizacionais;
- A face frontal detalha os componentes essenciais da gestão de riscos;
- A lateral apresenta a estrutura da organização, incluindo unidades, processos e atividades (COSO, 2007; Sturmer, 2022).

Em 2017, o COSO foi atualizado com o título ERM – *Integrating with Strategy and Performance*, destacando a importância da integração da gestão de riscos com a formulação estratégica e o desempenho organizacional. Essa versão reforça uma abordagem proativa e alinhada à cultura institucional, com foco na criação e preservação de valor. Os principais elementos incluem: governança, estratégia, desempenho, análise, comunicação e relatórios (COSO, 2017).

O *Enterprise Risk Management* (ERM) COSO, modelo amplamente adotado no Brasil e no mundo, foi desenvolvido pelo Committee of Sponsoring Organizations (COSO). O modelo utiliza uma matriz tridimensional (cubo) que integra objetivos, componentes e estrutura organizacional, garantindo uma gestão de riscos eficaz e otimizada (TCU, 2018; Saleem, Zraqat e Okour, 2019).

A nova versão do COSO ERM – *Integrating with Strategy and Performance* (COSO, 2017), destaca a importância de considerar os riscos tanto no processo de estabelecimento da estratégia quanto na melhoria da performance (Sturmer, 2022). A figura abaixo apresenta a nova versão do modelo COSO.

Figura 4 – COSO GRC



Fonte: COSO (2017).

A Figura 4 apresenta o modelo COSO GRC (*Governance, Risk Management, and Compliance*), que integra governança, riscos e conformidade. Esse *framework* fortalece a gestão de desempenho ao demonstrar como a identificação e avaliação de riscos influenciam diretamente a formulação estratégica e a obtenção de resultados sustentáveis (Brasiliano, 2018).

Já o modelo *Orange Book*, outro importante referencial na área, está representado na figura abaixo, oferecendo uma abordagem complementar para a gestão de riscos.

Figura 5 – Gerenciamento de Riscos - Orange Book



Fonte: UK (2004 - tradução livre).

O *Orange Book*, publicado pelo Tesouro Britânico, apresenta princípios e diretrizes aplicáveis à administração pública, com foco em uma abordagem estratégica, sistêmica e preventiva da gestão de riscos (Miranda, Santos e Almeida, 2019). Seu modelo baseia-se em quatro elementos interdependentes: processos de gestão de riscos, organização estendida (incluindo parceiros e partes interessadas), macroambiente de riscos e comunicação integrada ao aprendizado contínuo (TCU, 2014). Embora não homologado no Brasil, serviu de referência para o Guia de Gerenciamento de Riscos do Ministério do Planejamento (2013) e reforça a necessidade de integrar riscos à governança, liderança e tomada de decisões, com aprendizado constante (*United Kingdom*, 2004).

As Três Linhas de Defesa

Esse modelo insere a governança como princípio orientador que exige estruturas e processos voltados à responsabilização, controle interno e mitigação de riscos. Por meio da atuação coordenada dessas linhas, busca-se alcançar os objetivos organizacionais, reduzir riscos e aprimorar a qualidade operacional (Sturmer, 2022).

A lei 14.133/2021 no *caput* do artigo 169, reforça a necessidade da adoção contínua de práticas de gestão de riscos, integrando o uso de tecnologias da informação nas contratações públicas. Essa abordagem contribui para o fortalecimento da governança, assegurando o rigor do controle interno e externo nas aquisições públicas.

A figura 6 ilustra o modelo das três linhas de defesa, detalhando as responsabilidades e funções específicas atribuídas a cada linha.

Figura 6 – As Três Linhas de Defesa



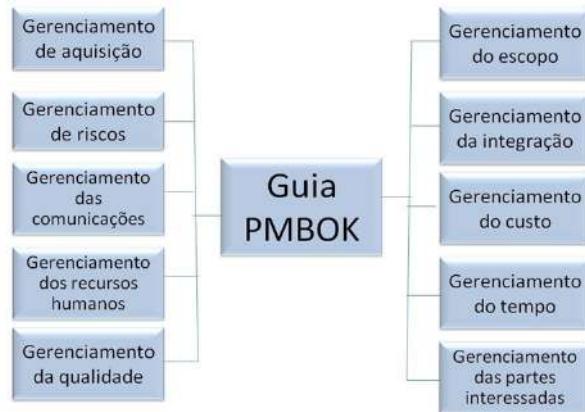
Fonte: IIA, (2020, p. 4).

Para alcançar esses objetivos, o artigo 169 da NLLC, define a aplicação do modelo das três linhas de defesa, conforme ilustrado na figura 6. As três são compostas por: pela gestão operacional (1º linha), funções de gerenciamento de riscos e conformidade (2º linha); e auditoria interna do órgão (3º linha). A importância desse artigo reside em sua capacidade de assegurar que as contratações públicas estejam sujeitas a um controle interno e externo rigoroso, minimizando riscos e promovendo governança nas aquisições públicas.

PMBOk (Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos)

O PMBOk é um guia internacionalmente reconhecido que organiza o gerenciamento de projetos em cinco fases principais: início, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento. Além disso, estrutura a gestão em dez áreas de conhecimento, incluindo riscos, escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, aquisições, comunicações, integração e *stakeholders* (PMI, 2013). A figura 7 abaixo ilustra o gerenciamento de projetos distribuído nessas dez áreas de conhecimento.

Figura 7 – Guia de Gerenciamento PMBOK



Fonte: PMI (2013).

O gerenciamento de projetos, conforme descrito no PMBOK, abrange diferentes áreas do conhecimento, como integração, escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicações, aquisições e riscos. O gerenciamento de riscos garante que sua abordagem seja proporcional à importância e complexidade do projeto (Sturmer, 2022).

Essa prática busca aumentar as chances e impactos de eventos positivos, enquanto reduz ameaças, contribuindo para o sucesso do projeto (PMI, 2017). Para Sturmer *et al.* (2022), sua principal vantagem está na adaptação do nível de atenção e visibilidade conforme a relevância do projeto e dos desafios envolvidos.

2.5.4 Processo de Gestão de Riscos

Integrada à administração organizacional e à tomada de decisões, o gerenciamento de riscos deve abranger todos os níveis institucionais, programas e projetos (ABNT, 2018). O processo envolve identificar, analisar, avaliar e tratar os riscos, além de monitorar e comunicar adequadamente com os *stakeholders* (Vieira e Barreto, 2019). Para garantir consistência, é fundamental definir o apetite ao risco desde o início do processo (Vieira e Barreto, 2019).

O nível de risco resulta da combinação entre probabilidade e impacto, geralmente representado por matrizes de risco (TCU, 2018; Franco, 2017). As respostas podem incluir evitar, aceitar, mitigar ou compartilhar o risco, cabendo à administração tomar decisões baseadas no apetite e na tolerância da organização (Steinberg *et al.*, 2007).

A maturidade na gestão de riscos está diretamente ligada ao nível de risco que a organização está disposta a assumir para atingir seus objetivos (TCU, 2018). Com base nisso,

definem-se os controles e estratégias de mitigação, sempre buscando o equilíbrio entre custo, benefício e risco aceitável (Vieira e Barreto, 2019). A Controladoria-Geral da União (CGU, 2018) destaca que esse processo reforça a governança, melhora a eficiência operacional e aumenta a adaptabilidade organizacional, promovendo transparência e reduzindo retrabalhos. A figura 8 abaixo ilustra as etapas práticas do processo de gerenciamento de riscos:

Figura 8 – Processo de Gerenciamento de Riscos - ISO 31000



Fonte: ABNT, 2009.

O processo de gerenciamento de riscos ilustrado na figura acima ocorre em 6 etapas conforme o quadro 3 abaixo.

Quadro 3 – Processo de Gestão de Riscos

Etapas do Processo de Gestão de Riscos	Descrição das Ações
1 ^a Etapa: Estabelecimento do contexto: Identificação do ambiente organizacional	Compreensão do ambiente interno e externo, definição dos objetivos organizacionais, identificação das partes interessadas e delimitação do alcance do processo de gestão de riscos.
2 ^a Etapa: Identificação dos riscos	Mapeamento de eventos ou situações que possam comprometer os objetivos organizacionais, considerando o contexto definido.
3 ^a Etapa: Análise dos riscos	Avaliação da probabilidade de ocorrência e do impacto dos riscos identificados para determinar sua relevância.
4 ^a Etapa: Avaliação e priorização dos riscos	Classificação dos riscos com base em sua análise, priorizando aqueles que requerem atenção imediata ou estratégias específicas.

5 ^a Etapa: Tratamento dos riscos	Planejamento e execução de ações para tratar os riscos, envolve selecionar uma ação, conforme o apetite a risco da organização: evitar; aceitar; mitigar e compartilhar.
6 ^a Etapa: Monitoramento e revisão	Acompanhamento contínuo dos riscos e revisão das estratégias implementadas, considerando mudanças no contexto organizacional.
7 ^a Etapa: Comunicação e consulta	Promover comunicação clara e efetiva entre as partes interessadas, assegurando alinhamento e entendimento compartilhado sobre a gestão de riscos.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na norma ISO 31000 (2009); ABNT (2018).

O gerenciamento de riscos, quando conduzido de forma sistemática, permite identificar, avaliar e mitigar ameaças, proporcionando uma visão estratégica do custo-benefício das ações adotadas (Santos, 2017). Na administração pública, essa prática se baseia em *frameworks* consolidados, como o COSO ERM, ISO 31000 e o *Orange Book* (TCU, 2020). A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 18, inciso X, exige a análise de riscos como elemento essencial para o sucesso das contratações públicas (Brasil, 2021). Segundo Kaplan e Mikes (2012), tal prática reforça a governança ao estruturar a gestão das incertezas e apoiar o planejamento estratégico e decisões mais informadas (COSO, 2017).

Alinhada aos interesses dos *stakeholders*, a gestão de riscos assegura a conformidade regulatória, melhora a comunicação institucional e reforça a transparência, confiança, estabilidade e resiliência organizacional (Ávila, 2016; Santos, 2017; ABNT, 2018).

2.6 Governança das Contratações Públicas

A governança das contratações envolve diretrizes, estruturas, processos e mecanismos de controle que orientam à gestão de aquisições, visando assegurar o alinhamento dessas práticas às necessidades institucionais e aos objetivos organizacionais (Brito, 2020). A autora ressalta que é um equívoco tratar as contratações públicas a meros procedimentos operacionais, limitados ao planejamento, à seleção de fornecedores e à gestão contratual, pois sua real finalidade é promover a transparência, mitigar riscos e aprimorar os processos licitatórios.

Fundamentada nos princípios constitucionais da administração pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Paludo, 2013; Meirelles, 2016), a governança das contratações segue os preceitos da Nova Gestão Pública, com foco em responsabilidade, transparência e resultados. O TCU (2018) define governança como práticas de liderança, controle e estratégia, direcionadas a uma gestão orientada por desempenho.

Instrumentos como planejamento estratégico, gestão de riscos e controle interno são indispensáveis para reduzir desperdícios e otimizar recursos. Essa perspectiva é reforçada pela Instrução Normativa nº 01/2016 (Brasil, 2016) e pelo Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017), que estabelecem diretrizes para o aprimoramento da governança. Já a Instrução Normativa nº 05/2017 destaca a importância da gestão de riscos, exigindo planilhas de custos, mapas de riscos e instrumentos de medição de resultados, assegurando que os pagamentos aos fornecedores estejam condicionados à qualidade contratada (Ferreira e Souza, 2020).

Um exemplo prático é o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que vincula os pagamentos à entrega efetiva, promovendo maior controle e efetividade na execução contratual (Brasil, 2017). Outros mecanismos como garantias financeiras a exemplo da fiança bancária e penalidades por descumprimento contratual também fortalecem o controle institucional (Ferreira e Souza, 2020).

A governança das contratações estrutura-se em três dimensões: liderança, estratégia e controle, responsáveis por direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão pública (TCU, 2020). A Figura 9 abaixo apresenta como esses elementos se articulam na governança pública, conforme o Decreto nº 9.203/2017, demonstrando sua relevância para o fortalecimento da gestão pública, em especial no campo das contratações governamentais.

Figura 9 – Mecanismos e Práticas de Governança Pública



Fonte: TCU (2020, p. 52).

Cada mecanismo de governança está associado a práticas específicas, alinhadas às expectativas das partes interessadas e aos objetivos organizacionais. “As práticas de governança pública, quando aplicadas em conjunto, têm um papel crucial no direcionamento das funções de gestão e no monitoramento do desempenho organizacional” (TCU, 2020, p. 52). Essa correlação fortalece a governança ao garantir que as ações adotadas estejam em consonância com as diretrizes estratégicas e operacionais (TCU, 2020). A governança pode ser implementada tanto em nível institucional, abrangendo toda a organização, quanto em unidades específicas, respeitando suas particularidades técnicas, o que também se aplica às contratações públicas (Cardoso e Alves, 2021).

Nesse sentido, a governança e a gestão interagem por meio da comunicação, liderança, tomada de decisão, avaliação, controle e prestação de contas. Enquanto a gestão trata da execução operacional, planejamento, execução e controle de recursos, a governança estabelece diretrizes, supervisiona e avalia a atuação da gestão. Essa dinâmica está representada na Figura 10 abaixo:

Figura 10 – Relação da Governança e Gestão



Fonte: Cardoso e Alves (2021, p. 25).

A figura evidencia que a governança direciona e acompanha as ações da gestão, assegurando o alinhamento com os objetivos institucionais (Cardoso e Alves, 2021).

Essa interação se fortalece com a integração da gestão de riscos e do controle interno, formando um ciclo integrado que contribui para o bom desempenho da administração pública. A figura 11 abaixo representa essa relação:

Figura 11 – Relação Governança - Gestão de Riscos e Controle Interno



Fonte: TCU (2018, p. 91).

A figura 11 demonstra como os componentes de governança, conforme descrito pelo TCU (2018), colaboram para o monitoramento contínuo e o alinhamento dos processos aos objetivos estratégicos da administração pública. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 reforça a governança das contratações ao instituir instrumentos específicos para aprimorar a gestão das aquisições. A Figura 12 abaixo destaca os artigos que tratam desses instrumentos de governança.

Figura 12 – Instrumentos de Governança das Contratações - NLLC



Fonte: Cartilha da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de PE (2024, p.7).

A Lei nº 14.133/2021 ressalta o alinhamento das contratações públicas às diretrizes estratégicas e orçamentárias ao abordar aspectos como planejamento, controle interno, transparência e gestão de riscos. Com base nos pilares da governança — liderança, estratégia e controle — para orientar, monitorar e avaliar a gestão das contratações públicas. A administração deve priorizar a prestação de serviços de qualidade e o uso racional dos recursos, evitando desperdícios (Camarão, 2021).

O artigo 11 da lei estabelece como objetivos principais das contratações públicas:

- Obter a proposta mais vantajosa com base no ciclo de vida do objeto;
- Garantir isonomia entre os licitantes;
- Prevenir sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento;
- Incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2021).

Essa nova abordagem amplia o conceito de vantajosidade exigindo uma análise que vá além do menor preço, considerando custo-benefício, qualidade, durabilidade e custo ao longo do ciclo de vida do objeto contratado (Pironti, 2019). Com isso, promove-se uma gestão mais estratégica, equitativa e orientada à inovação e à sustentabilidade.

2.7 Compras Públicas e a Legislação

As compras públicas são regidas pelo procedimento licitatório, que estabelece regras para contratações no setor público. Di Pietro (2019), define a licitação como um conjunto de

atos administrativos que visam a formação da vontade contratual. Já Neuenfeld *et al.* (2018) destacam que o objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, com base em critérios objetivos.

A obrigatoriedade da licitação está prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, assegurando legalidade, isonomia e justa competição (CF/88). A Lei nº 8.666/1993 consolidou regras gerais sobre licitações (Brasil, 1993), enquanto a Lei nº 14.133/2021 promoveu a modernização dos procedimentos, incorporando princípios como planejamento, celeridade e economicidade, reforçando a governança nas contratações (Brasil, 2021).

A eficiência na gestão das compras públicas não se limita à aquisição do objeto contratado, mas também envolve qualidade, agilidade e otimização de recursos (Costa e Terra, 2019). Para Neto e Pereira (2024), a licitação deve assegurar a melhor alocação possível dos recursos públicos, sempre orientada pelo interesse público. Já Torres (2023), ressalta a importância da atuação eficiente dos agentes públicos, com foco em boas práticas administrativas.

Indicadores como eficiência e eficácia são essenciais para avaliar a qualidade da gestão pública. A eficiência está relacionada à redução dos custos e prazos, enquanto a eficácia se refere à capacidade de atender as demandas com qualidade e em quantidade adequada (Mota, 2021). Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3, 2020) diferencia a eficiência, relacionada à correta execução das atividades, da eficácia, vinculada ao alcance dos objetivos. Niebuhr (2021), enfatiza que uma licitação eficiente exige a combinação entre economicidade, agilidade e qualidade: sendo a economicidade associada ao menor custo possível; a agilidade à redução do tempo entre a publicação do edital e a contratação; e a qualidade, como o atendimento adequado ao desempenho esperado do objeto licitado. De forma complementar, Meirelles (2020) afirma que, embora o menor preço continue sendo um objetivo relevante no processo licitatório, ele deve ser compatibilizado com critérios que assegurem qualidade e uso adequado dos recursos públicos.

A nova legislação introduziu instrumentos como a gestão de riscos e a matriz de riscos no planejamento contratual, visando maior equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (Brasil, 2021). Niebuhr (2021), porém, alerta que a elevada exigência normativa pode aumentar os custos de transação. Em contratos de grande vulto, acima de R\$ 200 milhões, é fundamental definir garantias e responsabilidades para mitigar riscos (Art. 6º, XXII), sendo a

matriz de riscos (art. 6º, XXVII) um instrumento para distribuir encargos entre as partes em situações imprevistas (Brasil, 2021).

As compras públicas devem aliar qualidade e menor custo, estimular a competitividade e atender às necessidades sociais do Estado (Zago, 2018). A importância de aquisições estruturadas baseada na gestão eficiente (Terra, 2018). O poder de compra estatal influencia o ciclo socioeconômico, exigindo planejamento estratégico para melhor alocação de recursos (Costa e Terra, 2019).

A governança nas contratações requer gestão de riscos e controles internos, com foco na efetividade dos processos. Isso pressupõe uma abordagem estratégica que considere ameaças, oportunidades e a atuação conjunta dos *stakeholders* (órgãos públicos, fornecedores e sociedade civil), conforme destacado por Costa e Terra (2019). Essa interação contribui para o fortalecimento da confiança institucional e a melhoria dos resultados.

O sucesso das contratações depende do planejamento, do engajamento dos atores envolvidos e de uma governança colaborativa (Mendonça *et al.*, 2017). Contudo, Soares *et al.* (2019) alertam que o excesso de formalismo pode tornar o processo moroso e ineficaz, ressaltando a importância da capacitação dos servidores como fator essencial para uma execução adequada. Dessa forma, compras públicas bem estruturadas são decisivas para a efetivação de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável (Costa e Terra, 2019).

2.7.1 Modalidades de Licitação

A Lei de Licitações nº 14.133/2021, em seu artigo 28, define cinco modalidades de licitação, detalhando os diferentes procedimentos para as contratações públicas. O artigo 72 trata das hipóteses de contratação direta caracterizadas por dispensa de licitação ou por inexigibilidade (Brasil, 2021). Embora exista na legislação, a previsão da dispensa e da inexigibilidade de licitação para contratações específicas, ainda assim, há que ser respeitado um procedimento formal com as regras estabelecidas no ordenamento jurídico (Amorim, 2021). As cinco modalidades e suas aplicabilidades estão resumidas no quadro abaixo:

Quadro 4 – Modalidades de Licitação

Modalidades de Licitação	Aplicabilidade
Pregão	Modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

Concorrência	Contratação de obras de engenharia e para bens e serviços especiais cujos padrões de desempenho não são usuais no mercado.
Concurso	Contratação para escolha de um projeto, trabalho técnico, científico ou artístico.
Leilão	Para alienação de bens móveis ou imóveis inservíveis.
Diálogo Competitivo	Contratação de alta complexidade, que envolve solução técnica diferenciada, quando administração for incapaz de definir desde logo a solução técnica mais adequada para satisfazer suas necessidades.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021).

O Quadro 4 acima apresenta, de forma objetiva, as cinco modalidades de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021. A adoção da modalidade mais adequada está vinculada à natureza e à complexidade do objeto da contratação, sendo essa definição realizada durante a fase preparatória da licitação. Ressalta-se que a modalidade selecionada influencia diretamente a fixação dos prazos mínimos para a apresentação de propostas e lances, a partir da divulgação do edital, conforme o art. 55 da referida lei (Brasil, 2021).

2.7.1.1 Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico, regulamentado pela Lei nº 10.520/2002, e consolidado pelo Decreto nº 5.450/2005, tornou-se a principal modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns no setor público, destacando-se pela celeridade, competitividade e transparência (Brasil, 2002; 2005). Com a Lei nº 14.133/2021, essa modalidade tornou-se obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, adotando os critérios de menor preço ou maior desconto, conforme o Art. 6º, inciso XLI (Brasil, 2021).

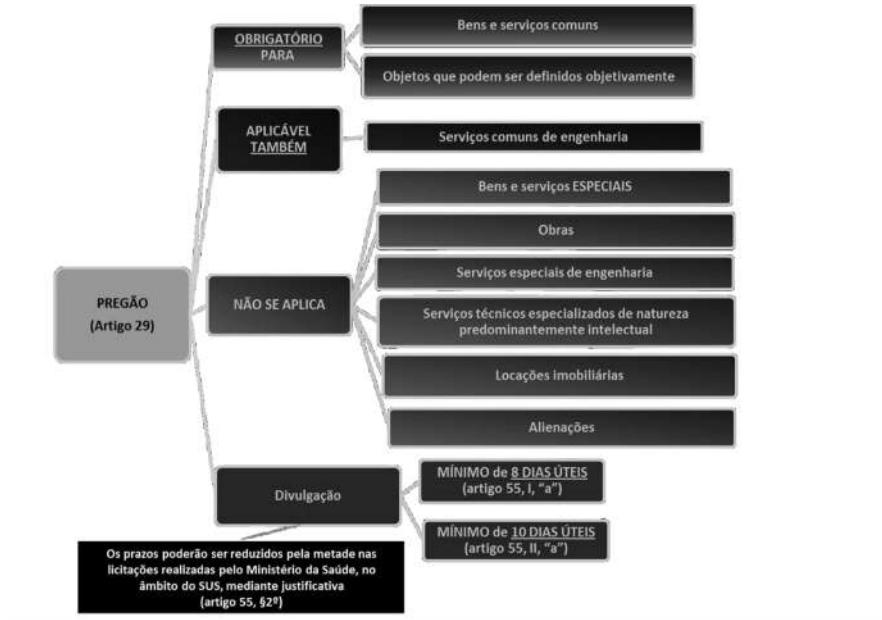
Essa forma de licitação reduz custos administrativos, simplifica procedimentos e amplia a concorrência ao permitir a participação de fornecedores de diferentes localidades. Segundo Matias-Pereira (2014) e Quintas *et al.* (2024), o pregão eletrônico traz melhorias para as contratações, reduzindo tempo e recursos.

O processo licitatório realizado via pregão eletrônico é conduzido em duas fases distintas. A fase interna abrange o planejamento das contratações e a abertura do processo na administração pública. Já a fase externa tem início com a publicação do edital e se desenrola pelas etapas de lances, julgamento de propostas, habilitação, adjudicação, homologação, com a seleção do fornecedor e finalizando com a formalização do contrato ou da ata de registro de preços (Ferrando e Lock, 2023).

Essa modalidade licitatória pode ocorrer de duas formas: pregão eletrônico convencional ou por Sistema de Registro de Preços (SRP). No pregão convencional, a licitação atende a uma demanda imediata da Administração, exigindo disponibilidade orçamentária para que a contratação seja realizada logo após a conclusão do certame. Já o SRP, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013, permite o registro de preços de bens ou serviços em uma Ata de Registro de Preços (ARP) para futuras contratações, sem necessidade de dotação orçamentária no momento da licitação (Brasil, 2013).

A Ata de Registro de Preços (ARP) consolida os itens licitados, assegurando que as aquisições futuras observem as condições e cláusulas definidas no edital, conforme previsto no art. 6º, inciso XLV, da Lei nº 14.133/2021. Ademais, o Decreto nº 11.462/2023 regulamenta os artigos 82 a 86 dessa mesma lei, estabelecendo diretrizes para a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) na contratação de bens, serviços e, inclusive, obras de engenharia, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2023). A Figura 13 apresenta as diretrizes do art. 29 da Lei nº 14.133/2021, detalhando os prazos para a divulgação e execução do pregão eletrônico, bem como as situações em que essa modalidade não se aplica.

Figura 13 – Normas do Artigo 29 da (NLLC) aplicáveis ao Pregão Eletrônico



Fonte: Cartilha da NLLC (TCE SP, 2023, p.12).

2.7.2 Processo de Compras Públicas à luz da Lei nº 14.133/2021

O processo licitatório, conforme a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 17, abrange diversas fases, desde a preparação da contratação até a homologação final. Isso inclui o planejamento detalhado, a publicação do edital, a análise e julgamento das propostas, a formalização do contrato, a fiscalização de sua execução e o pagamento. O ciclo de vida das contratações públicas tem como objetivo garantir que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente e transparente, promovendo uma gestão pública de qualidade que atenda às necessidades tanto da administração quanto da sociedade (Brasil, 2021).

Cada etapa desse ciclo é essencial para estruturar um processo de forma a maximizar os benefícios e reduzir os riscos nas contratações públicas. Com um planejamento criterioso e fases bem definidas, a administração pública busca assegurar a boa aplicação dos recursos e fortalecer a credibilidade das instituições governamentais.

A figura 14 abaixo ilustra o ciclo de vida das compras públicas com a sequência de etapas até sua finalização.

Figura 14 – Ciclo⁷ de Compras Públicas



Fonte: Painel de compras do governo federal, 2020.

A figura 14 ilustra que o ciclo de compras públicas consiste em seis etapas, que se inicia com o planejamento da contratação, incluindo o Plano de contratação anual (PCA) e o planejamento prévio das demandas, e se encerra com a execução financeira e a prestação de contas. Esse processo estruturado visa garantir eficiência, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos.

O cumprimento das normas e procedimentos operacionais é essencial para assegurar a entrega eficaz de produtos e serviços de interesse público. A não observância desses requisitos pode gerar riscos que devem ser identificados e mitigados para manter a transparência e a eficiência nas contratações (Rosset e Finger, 2017). Nascimento e Santos (2019) destacam que o ciclo de compras envolve diversos atores, como setor de compras, gestores e usuários finais, e que sua eficácia depende da sinergia entre esses agentes e da otimização dos processos internos. Melo (2012) acrescenta que o sucesso das aquisições públicas está atrelado a quatro fatores essenciais: planejamento adequado, descrição precisa dos itens, obtenção de orçamentos e entrega no prazo, impactando diretamente na qualidade dos serviços públicos.

⁷Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/painel-de-compras>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Assim, o processo de compras na administração pública envolve uma sequência de etapas interligadas, desde a identificação da necessidade até a entrega e avaliação dos bens ou serviços contratados, garantindo o melhor uso dos recursos e reforçando a confiança da sociedade nas instituições. A figura 15, abaixo mostra o fluxo do macroprocesso de aquisições, que inclui etapas fundamentais, iniciando pelo planejamento, seleção de fornecedores e gestão contratual, destacando a importância de um planejamento bem estruturado para o sucesso das contratações.

Figura 15 – Etapas do Macroprocesso de Compras Públicas



Fonte: Cartilha do TJDFT (2022, p. 26).

A figura 15 apresenta as etapas do processo das contratações públicas desde a oficialização da necessidade de contratação (as unidades administrativas responsáveis registram as demandas), elaboração do planejamento (levantamento das necessidades) conforme o Plano Anual de Contratações (PAC). Em seguida, ocorre a elaboração do edital, sua publicação, a fase de seleção dos fornecedores, a homologação do certame e a formalização do contrato, execução, fiscalização, acompanhamento da conformidade dos serviços ou bens entregues, garantindo a aplicação correta dos recursos públicos e pagamento.

A Lei de Licitações nº 14.133/2021 busca modernizar o sistema de contratações públicas, com a governança das contratações (Brasil, 2021). Contudo, sua implementação requer esforços significativos em capacitação, mudança cultural e aperfeiçoamento dos sistemas de controle, para superar os desafios e alcançar os benefícios esperados (Madeira e Andrade, 2024).

A NLLC estabelece que as compras públicas devem seguir as três etapas principais: Fase preparatória (planejamento da contratação), seleção do fornecedor e a gestão contratual (Brasil, 2021).

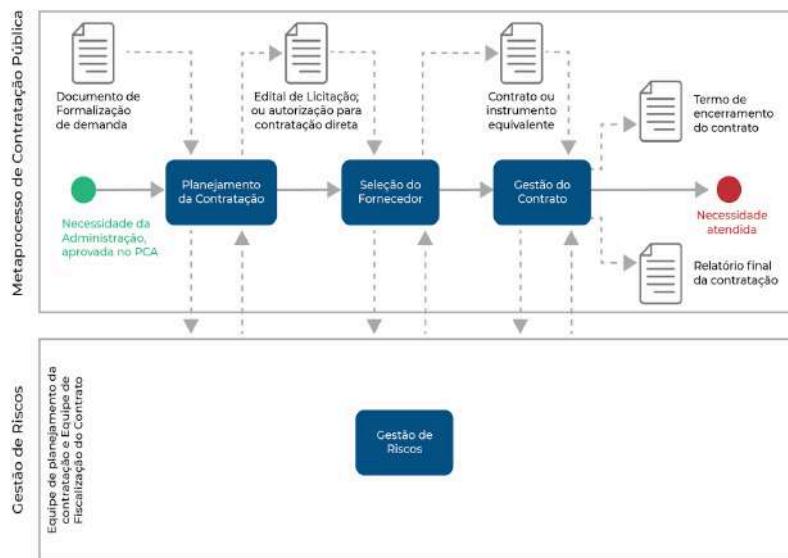
2.7.2.1 Fase Preparatória - Planejamento da Contratação

A Lei nº 14.133/2021 reforça a importância do planejamento na fase preparatória das contratações públicas, buscando assegurar que a administração pública adquira bens e serviços de melhor qualidade. O planejamento de compras deve considerar a estimativa de consumo anual dentre outras condições e, sempre que aplicável, utilizar o sistema de registro de preços para sua execução (Lei nº 14.133/2021, no art. 40, inciso II).

O sucesso ou fracasso das contratações está diretamente relacionado à qualidade do planejamento. Um planejamento inadequado, que desconsidere as reais necessidades administrativas e a elaboração de estudos técnicos adequados, pode comprometer a licitação (Cardoso, Gomes e Pederneiras, 2023). Nesse sentido, conforme o art. 18 da lei, a fase preparatória deve estar alinhada ao Plano Anual de Contratações (art. 12, inciso VII) e ao planejamento estratégico institucional. Esse alinhamento inclui a definição precisa do objeto da contratação e a análise dos riscos técnicos, mercadológicos e gerenciais, materializando-se no mapa de riscos.

A adoção desse procedimento permite que a equipe de planejamento antecipe possíveis dificuldades e identifique oportunidades, tornando a tomada de decisão mais assertiva, conforme o manual de licitações e contratos do TCU (Brasil, 2024). No entanto, a gestão de riscos não se limita à inclusão do mapa no processo, é necessário à implementação de medidas preventivas e corretivas ao longo de todo o processo de contratação e execução, garantindo um gerenciamento contínuo e proativo dos riscos. A figura abaixo ilustra esse processo, destacando que a revisão e o monitoramento contínuo dos riscos devem ocorrer até a conclusão do contrato.

Figura 16 – Processo de Compras e Gestão de Riscos



Fonte: Guia⁸ de gestão de risco nas contratações públicas (CAGE-RS, 2024, p. 14) adaptado do manual⁹ de licitações e contratos do TCU (2024).

Conforme a ilustração da figura 16 acima, os riscos devem ser continuamente acompanhados, revisados e reavaliados durante todo o macroprocesso de contratação, com a identificação e o tratamento de novos riscos à medida que surgem. Assim, a gestão de riscos é um processo dinâmico e permanente, que deve se estender até a finalização da execução contratual, culminando em um relatório final da contratação.

A fase preparatória envolve diversas etapas, conforme descrito no quadro abaixo, com base no art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

Quadro 5 – Planejamento - Fase Preparatória do Processo Licitatório

Etapas	Descrição
Alinhamento estratégico	Identificar a necessidade de demanda e compatibilizar com o Plano de Contratações Anual (PCA) e o planejamento estratégico da instituição.

⁸Disponível em: <https://fazenda.rs.gov.br/upload/arquivos/202504/30150207-1733246655-guia-gestao-riscos-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁹Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Documento de formalização de demanda	Apresenta a demanda para iniciar o planejamento da contratação
Estudo técnico preliminar (ETP)	Justificar a necessidade da contratação e avaliar aspectos técnicos e econômicos.
Definição do objeto	Elaborar o termo de referência (TR), projetos ou anteprojeto.
Condições de execução e pagamento	Definir prazos, garantias, condições contratuais e formas de pagamento.
Orçamento estimado	Realizar a pesquisa de preços detalhados com base em dados de mercado e compatibilidade orçamentária disponível.
Elaboração do edital	Definir regras claras, critérios de participação e julgamento.
Minuta do contrato ou ata de registro de preços	Criar minuta contratual detalhada e anexá-la ao edital.
Definição do regime de fornecimento	Determinar o regime de execução mais eficiente, buscando economia e eficácia.
Modalidade e critérios de julgamento	Escolher modalidade, critérios de julgamento e modo de disputa para assegurar a contratação mais vantajosa.
Justificativa das exigências do edital	Apresentar embasamento técnico para os requisitos de qualificação e critérios de aceitação da proposta.
ANÁLISE DE RISCOS	Identificar riscos e definir estratégias de mitigação e contingência.
Divulgação do orçamento	Definir e justificar o momento da divulgação do orçamento estimado.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

A fase de planejamento das licitações e contratos, conforme instruído, envolve elementos como o plano anual de contratação, estudo técnico preliminar, termo de referência, orçamento, análise de risco e aprovação jurídica (Niebuhr, 2021). Entretanto, Torres (2021) afirma que, um planejamento meramente formal que apenas aumenta os custos operacionais sem agregar valor significativo ao objetivo contratual, deve ser evitado. O foco deve estar no interesse público, assegurando a escolha da proposta mais vantajosa e a igualdade de condições entre os participantes, o que requer uma equipe de planejamento capacitada com conhecimento técnico necessário, a fim de evitar insucesso ou aquisições de baixa qualidade (Torres, 2021).

O planejamento das licitações tem como objetivo alinhar as necessidades da Administração aos requisitos legais vigentes. Para isso, a profissionalização e capacitação dos agentes públicos são fundamentais para assegurar a efetividade desse processo (Amorim, 2021). Nesse sentido, Santana (2015) também reforça que a qualificação dos profissionais que atuam no planejamento das contratações é essencial para o alcance dos resultados esperados. A NLLC também enfatiza essa necessidade no art. 173, determinando a qualificação contínua dos servidores responsáveis pelas contratações.

Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas (Brasil, 2021).

O edital deve especificar o objeto da licitação e estabelecer diretrizes para convocação, julgamento, habilitação, interposição de recursos e às penalidades da licitação, fiscalização, gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento (art. 25, Lei 14.133/2021).

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento (Brasil, 2021).

O uso racional dos recursos públicos depende de um bom planejamento das compras, o que exige o levantamento detalhado das necessidades, a definição precisa dos itens a serem adquiridos e a frequência de reposição dos estoques (Cavalcante e Santos, 2018). Essas informações são importantes tanto para a Administração Pública, na organização dos processos licitatórios, quanto para os fornecedores potenciais, que dependem de dados precisos para calcular suas propostas e preparar o estoque necessário para atender às demandas. Um planejamento falho pode resultar em decisões equivocadas, superfaturamento, aquisições desnecessárias, desperdício de recursos e aumento de custos (Torres, 2021; Santos, 2017).

Além disso, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 25, que o edital deve conter as regras essenciais da licitação, incluindo as condições de julgamento, habilitação, convocação, fiscalização e gestão contratual. No caso de contratações de grande vulto, o edital deve prever a obrigatoriedade de implantação de um programa de integridade pelo licitante vencedor, a ser implementado em até seis meses após a celebração do contrato (Brasil, 2021).

Concluída a fase preparatória, o art. 53 da lei nº 14.133/2021 determina que o processo licitatório seja submetido à análise do órgão jurídico da Administração. Essa etapa assegura o controle prévio de legalidade e a conformidade dos atos com a legislação vigente, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento (Brasil, 2021).

2.7.2.2 Fase Externa: Seleção do Fornecedor

Nessa etapa, a Administração Pública divulga o edital e o aviso de licitação, tornando público seu interesse em adquirir bens, contratar serviços ou realizar obras. A seleção do fornecedor consiste na análise e escolha da proposta mais vantajosa, com base em critérios objetivos previamente definidos no edital, conforme as diretrizes do art. 17 da NLLC (Brasil, 2021), como descrito a seguir:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases do processo licitatório:

- I - Preparatória
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação (Brasil, 2021)

A condução do processo é responsabilidade do agente de contratação, servidor efetivo ou empregado público designado pela autoridade competente, conforme o art. 8º da nova lei de licitações. Cabe ao agente tomar decisões, conduzir e monitorar o certame, bem como adotar todas as medidas e procedimentos necessários até a homologação do processo (Brasil, 2021), como descrito no artigo 8º abaixo:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (Brasil, 2021).

No caso do pregão, esse agente é denominado pregoeiro, conforme o artigo 7º, § 5º: “Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro” (Brasil, 2021). A legislação também reforça os princípios da publicidade e do acesso à informação. De acordo com o art. 54, o edital, seus anexos e o termo de contrato devem ser integralmente disponibilizados no Portal Nacional de

Contratações Públicas (PNCP), além da publicação de um extrato no Diário Oficial da União. Após a homologação do certame, os documentos da fase preparatória não incluídos no edital devem igualmente ser disponibilizados no PNCP, conforme o § 3º do mesmo artigo (Brasil, 2021).

2.7.2.3 Gestão Contratual

Após a homologação da licitação, inicia-se a formalização do contrato, com a assinatura do contrato, etapa conduzida pela gestão de contrato. Nesse momento, a Administração deve “certificar-se de que o objeto esteja sendo devidamente realizado – assegurando, com isso, a satisfação da necessidade pública que justificou a contratação” (Zago, 2018, p. 84).

A gestão contratual consiste no acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos firmados, garantindo o cumprimento das obrigações pactuadas. Envolve o monitoramento da entrega de bens, serviços ou obras, com a designação de um gestor ou fiscal responsável por verificar a conformidade com as cláusulas contratuais (Zago, 2018).

Essa fase é essencial para assegurar que o contrato seja executado conforme as condições previstas no edital, promovendo uma alocação eficiente dos recursos públicos na aquisição de bens ou na prestação de serviços (Brasil, 2021).

As etapas do macroprocesso de compras públicas estão representadas na Figura 17 abaixo, que ilustra de forma clara e detalhada cada fase do procedimento.

Figura 17 – Macroprocesso de Contratações Públicas



Fonte: Adaptação do macroprocesso de compras de Santana, Jair; Camarão, Tatiana; Chrispim, Anna Carla Duarte (2020: p. 25)

Fonte: Soares e Lopes (2022, p. 5).

O macroprocesso das compras públicas compreende as fases de planejamento, seleção de fornecedor e a formalização do contrato, conforme apontam Soares e Lopes (2022). Santana, Camarão e Chrispim (2020) destacam ainda outras duas etapas, muitas vezes negligenciadas: o controle, com foco na conformidade legal e na homologação da licitação, e a satisfação do usuário, que avalia os resultados da contratação sob a perspectiva do cidadão. A padronização dessas etapas contribui significativamente para o sucesso do processo licitatório, promovendo maior transparência, eficiência e atendimento ao interesse público.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para conduzir a pesquisa, cujo objetivo é analisar os pregões eletrônicos realizados entre 2021 e 2024, no setor de compras da UFT, identificando os riscos e implicações nos custos de transação, além de investigar como os mecanismos de governança implementados na instituição contribuem para otimização das contratações públicas. A seguir, detalha-se o delineamento metodológico, incluindo tipo de pesquisa, abordagem, procedimentos e técnicas de análise.

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa científica é um procedimento sistemático e estruturado que visa responder a questões específicas, seguindo etapas que vão desde a definição do problema até a interpretação e discussão dos achados (Gil, 2002). Com base nesse princípio, a presente pesquisa adota uma classificação que engloba sua natureza, objetivo e abordagem metodológica.

3.1.1 Natureza da Pesquisa

A pesquisa é de natureza aplicada, pois visa gerar conhecimento com o propósito de solucionar problemas práticos, especificamente no contexto da gestão de riscos nas aquisições públicas. Uma pesquisa aplicada se caracteriza pela aplicação de teorias e conceitos em situações concretas, buscando resultados que impactem positivamente a realidade científica (Gil, 2002). No caso, o estudo consiste na aplicação de conhecimentos na área de governança das aquisições e contratações da UFT.

3.1.2 Objetivo da Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa descritiva, cuja finalidade é descrever e analisar o contexto das compras públicas e os elementos envolvidos nos pregões eletrônicos da UFT, a partir da perspectiva da Economia dos Custos de Transação.

A pesquisa descritiva tem como objetivo central compreender e registrar as características de um determinado fenômeno, identificando padrões e relações existentes (Gil, 2002). Esse tipo de estudo se concentra em descrever detalhadamente o objeto investigado, seja um processo, um experimento ou uma estrutura estática (Corrêa, 2008).

3.1.3 Abordagem Metodológica

A abordagem é predominantemente qualitativa, conforme conceituada por Minayo (2010), que destaca que esse tipo de pesquisa busca interpretar características a partir do significado atribuído pelos sujeitos ou pelo contexto estudado. Uma pesquisa qualitativa permite uma análise aprofundada das práticas e desafios na gestão de riscos de aquisições públicas, captando nuances e complexidades que vão além de números e estatísticas. Essa abordagem, como observa Bardin (2011), é necessária em contextos para que a compreensão das interações sociais e organizacionais seja essencial para o desenvolvimento do conhecimento.

A estrutura metodológica adotada neste estudo demonstrou elevada aderência ao problema de pesquisa e aos objetivos delineados. Ao optar por uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e caráter descritivo, a pesquisa foi capaz de captar as nuances institucionais, culturais e operacionais que permeiam os processos de contratação pública no âmbito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), permitindo uma visão abrangente sobre as práticas e desafios envolvidos nesse contexto.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

Os procedimentos de coleta de dados referem-se às técnicas utilizadas para obter informações relevantes para a pesquisa. Tais procedimentos variam conforme a natureza da investigação e os objetivos propostos (Marconi e Lakatos, 2003).

3.2.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica baseia-se na análise de materiais publicados, como artigos científicos, livros, manuais técnicos, legislações, entre outros, com o objetivo de construir a fundamentação teórica necessária para o desenvolvimento da pesquisa e identificar o estado da arte sobre o tema investigado (Gil, 2002).

Para esta pesquisa, foi realizado um levantamento aprofundado de estudos relacionados à governança e a gestão de riscos nas contratações públicas, com enfoque na nova legislação (Lei nº 14.133/2021), na teoria dos custos de transação e nos mecanismos de governança, de modo a sustentar teoricamente a investigação e ampliar a compreensão da temática abordada.

3.2.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental consiste na consulta e análise de documentos institucionais, que embora não tratados científicamente, possuem potencial analítico quando interpretados à luz dos objetivos da pesquisa (Gil, 2002). Segundo Fregoneze *et al.* (2014), esse tipo de pesquisa envolve etapas como coleta, organização, seleção e análise de documentos primários, ou seja, fontes originais que ainda não passaram por um tratamento científico, mas com valor informativo direto.

Neste estudo, foram coletados dados de legislações, resoluções, relatórios gerenciais, políticas institucionais de gestão de riscos, processos licitatórios realizados via pregão eletrônico entre 2021 e 2024 (incluindo editais e anexos, atas, manuais, fluxo dos processos), além de instrumentos relacionados à governança e à gestão de riscos das contratações públicas implementados pela UFT.

3.2.3 Estudo de Caso

O estudo de caso é um método amplamente utilizado nas ciências sociais, caracterizado pela análise detalhada e aprofundada de um caso específico, possibilitando a compreensão abrangente do fenômeno investigado (Gil, 2002).

Nesta pesquisa, o estudo de caso permitiu a identificação dos principais riscos nos processos licitatórios realizados por meio de pregões eletrônicos entre 2021 e 2024, bem como a análise das implicações desses riscos sobre os custos de transação. Além disso, buscou-se investigar os mecanismos de governança das contratações implementados, como a

gestão de riscos, contribuíram para a otimização dos processos e para a redução dos custos de transação. Uma vez que, esses riscos quando não tratados adequadamente, podem comprometer a eficiência da unidade estudada, resultando em atrasos, fracassos em licitações e impactos negativos nos objetivos estratégicos institucionais.

3.3 Instrumentos de Coleta de Dados

A escolha adequada dos instrumentos de coleta de dados é fundamental para garantir a precisão e a confiabilidade das informações obtidas em uma pesquisa (Marconi e Lakatos, 2003). Nesta pesquisa, os instrumentos foram selecionados de forma a possibilitar a análise dos riscos associados aos processos de contratação pública, os efeitos da nova legislação e os mecanismos de governança implementados nos pregões eletrônicos na universidade. As etapas a seguir descrevem o processo sistemático de coleta, organização, categorização e análise dos documentos.

3.3.1 Levantamento e Seleção de Documentos

A primeira etapa da pesquisa consistiu no levantamento e na seleção criteriosa de documentos institucionais com relevância direta para a análise da gestão de riscos nas aquisições públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Os documentos selecionados incluíram: (a) políticas de gestão de riscos; (b) normativos internos da UFT sobre compras e licitações; (c) relatórios de auditoria e de avaliação institucional; (d) fluxogramas de processos licitatórios e seus respectivos checklists; (e) relatórios de acompanhamento dos pregões eletrônicos; (f) editais, termos de referência, atas de sessões públicas e contratos firmados.

As informações referentes aos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico foram inicialmente extraídas das plataformas Compras.gov.br e Painel de Compras do Governo Federal, com o objetivo de identificar e quantificar os pregões realizados entre os anos de 2021 e 2024. Nessas plataformas, foram consultados os editais e seus anexos, atas das sessões públicas, relatórios de esclarecimentos, impugnações, recursos administrativos, bem como os termos de adjudicação e homologação. Tais documentos forneceram subsídios para identificar as principais ocorrências, os riscos associados, suas causas e consequências, além de avaliar o desempenho das licitações realizadas.

Complementarmente, foram analisados os processos disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI/UFT). Considerando que o sistema SEI foi implantado na UFT em 2022, sendo que os processos de pregão anteriores a essa data e considerados estratégicos foram digitalizados no sistema. As políticas institucionais de gestão de riscos, resoluções do Conselho Universitário (CONSUNI), relatórios de gestão e demais normativos foram obtidas diretamente do portal oficial da UFT.

A análise documental permitiu mapear os riscos recorrentes nos pregões eletrônicos, identificar os custos de transação envolvidos e compreender os mecanismos institucionais de controle, mitigação e governança adotados pela universidade.

A coleta de dados foi realizada entre janeiro e abril de 2025, com base em fontes obtidas nos seguintes portais: portal da UFT (<https://www.uft.edu.br>), o SEI (<https://sei.uft.edu.br>), o Compras.gov.br (<https://www.gov.br/compras/pt-br>) e o Painel de Compras do Governo Federal (<https://paineldecompras.economia.gov.br>). O recorte temporal da análise abrange os pregões eletrônicos realizados entre os anos de 2021 e 2024, intervalo que abrange tanto a promulgação da Lei nº 14.133/2021 quanto o início de sua vigência.

Importa destacar que a delimitação do recorte temporal (2021-2024) e a escolha da modalidade de pregão eletrônico como objeto empírico central foram coerentes com os marcos legais recentes, notadamente a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. Esse foco temporal e institucional conferiu atualidade ao estudo e alinhamento com a agenda contemporânea da administração pública federal.

A pesquisa foi conduzida junto à Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC/UFT), responsável pela gestão e operacionalização dos processos licitatórios em parceria com as unidades requisitantes e equipes de planejamento dos campi e reitoria. Já a Coordenação de Contratos (CCONT/UFT) é a unidade responsável pela execução contratual.

A relação do levantamento dos pregões eletrônicos realizados pela UFT no período de 2021 a 2024, com a respectiva identificação dos riscos observados, encontra-se apresentada no Apêndice A, em formato de tabela.

No que se refere à análise documental, o quadro abaixo, apresenta os principais documentos institucionais consultados ao longo da pesquisa, acompanhados de suas respectivas fontes. Estes documentos constituem a base normativa, operacional e estratégica que fundamentou a condução da análise.

Quadro 6 – Principais Documentos da Instituição Consultados

Lista do Principais Documentos Consultados	Fonte
Lei nº 10.032/2000 - Instituiu a UFT	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10032.htm
Relatório de Gestão da UFT (2023)	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/S8FJYZGmQPStzxJKGjGyIg/content/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202023.pdf
Regimento Interno Proad - Portaria normativa nº 03/2022	https://docs.uft.edu.br/share/s/KwN-S1AYRNSt43Ht4jwjA
Resolução nº 68/2022 - CONSUNI/UFT- Política de gestão de riscos	https://docs.uft.edu.br/share/s/h8D49a41Q7KFaaeqkEm0GQ
Relatório Anual da Auditoria Interna (2023) Relatório final de maturidade da gestão de riscos (2018)	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/MK4RbM3mTuGz9vMA-oJleQ/content/RAINT%202023.pdf https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/BtTBk8BETumIrHaaEb_Iw/content/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%20-%20MATURIDADE%20DA%20GEST%C3%83O%20DE%20RISCOS.pdf
Caderno de Riscos da UFT - 2023	https://docs.uft.edu.br/share/s/g3a8RCXXT--pKdtRMvna3w
Política de Governança das Contratações da UFT e com os instrumentos de governança	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/cByoudaeSHGJnm0d_EAy5A/content/80-2022%20-%20Pol%C3%ADtica%20de%20Governan%C3%A7a%20das%20Contrata%C3%A7%C3%A7%C3%95es%20P%C3%93%C3%93B%C3%95licas%20da%20UFT%20-%20Consuni-UFT.pdf
Planejamento Estratégico de Contratações da UFT	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%95es.pdf
Plano de Contratações Anual (PCA) da UFT - Portaria normativa nº 03/2023	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/_e6360TPTbqObH4R7NHy6Q/content/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%203.pdf
Planejamento das Contratações da UFT	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/53MrLOM_S5mfOIr68FYjAA/content/PORTARIA%20NORMATIVA%20PLANEJAMENTO%20DE%20CONTRATA%C3%A7%C3%87%C3%95ES.pdf
Comitê de Direção e Acompanhamento das Contratações - CDAC - Portaria normativa nº 11/2023	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/v-AJrvCISj6mAqu2fHSXHg/content/Comit%C3%A9%20de%20Acompanhamento

	%20das%20Contrata%C3%A7%C3%B5es.pdf
Processo SEI - 23101.002006/2024-64 manual da AGU e fluxo de Contratação conforme a NLLC - utilizado pela UFT - enviado para as unidades requisitantes.	https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf https://sei.uft.edu.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=procedimento_controlar&acao_retorno=procedimento_controlar&id_procedimento=281638&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000155&infra_hash=6d39e642a2ff8f0712f725c188b879dbed0714739c87432d63872058cae3c8b2
Processos Licitatórios via Pregão Eletrônico: Edital e anexos, como atas; minuta de contrato; Estudo técnicos Preliminar; mapa de riscos; termo de referência. Período: 2021 a 2024.	https://sei.uft.edu.br/ Compras.gov.br - O maior site de compras públicas do Brasil — Portal de Compras do Governo Federal (www.gov.br) Painel de Compras - Processos de Compras (economia.gov.br) https://www.uft.edu.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos?activeAccordion=e40ab566-abdc-4dc4-8816-8c4c1f059f60 https://pitanga.uft.edu.br/index.php/es/acessoainformacao/licitacoes-e-contrato
Resolução nº 121/2024 - CONSUNI/UFT- Plano de Integridade	https://docs.uft.edu.br/share/s/2PjPZYsvRpydYapHKVM8EQ
Relatório de gestão de riscos do plano de contratação anual da UFT– PCA/UFT 2025	https://sei.uft.edu.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=procedimento_visualizar&id_anexo=242841&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000155&infra_hash=56d8037bc6a7117b93e761b7eb7e640a3101dafa6b405c3f5b693fb388a851da

Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da pesquisa (2025).

A análise desses documentos possibilitou compreender a estrutura normativa vigente na UFT e os instrumentos de governança utilizados na condução das contratações públicas. Dentre os documentos mais relevantes, destacam-se: a Política de Gestão de Riscos, o Plano de Contratações Anual (PCA), o Planejamento Estratégico de Contratações, o Caderno de Riscos da UFT, os relatórios de gestão e os manuais de procedimentos operacionais. Esses materiais evidenciam o alinhamento institucional à Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), por meio da adoção de fluxos padronizados, termos de referência estruturados e instrumentos de controle. Esses achados forneceram subsídios fundamentais para a identificação dos principais riscos nos processos de aquisição, avaliar o grau de maturidade da gestão de riscos e analisar a efetividade dos mecanismos de controle e governança adotados pela universidade.

3.3.2 Entrevista Semiestruturada

Para validar e complementar os achados documentais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com oito servidores da UFT diretamente envolvidos nas compras públicas, incluindo agentes de contratação, requisitantes, gestores e fiscais de contratos. A técnica permitiu combinar perguntas pré-definidas com a flexibilidade necessária para explorar percepções individuais (Marconi e Lakatos, 2003).

As entrevistas foram realizadas entre 18 de março e 10 de abril de 2025, por meio da plataforma *Google Meet*, com duração média de 60 minutos cada. Os participantes, que possuem em média mais de 10 anos de experiência na área de compras, ofereceram contribuições relevantes acerca dos riscos inerentes aos pregões eletrônicos, dos principais desafios enfrentados, das ineficiências percebidas, bem como do nível de maturidade na aplicação dos mecanismos de governança previstos na nova Lei de Licitações.

A amostragem intencional dos entrevistados, composta por servidores atuantes no setor de compras da UFT, favoreceu a obtenção de dados especializados e diretamente vinculados às práticas investigadas. Ainda que a natureza qualitativa não pretenda a generalização estatística, os resultados oferecem pistas relevantes sobre padrões institucionais e desafios comuns a outros contextos universitários federais.

O roteiro de perguntas, apresentado no Apêndice B, foi elaborado com base na análise documental e estruturado a partir dos eixos temáticos da pesquisa: riscos, custos de transação, gestão de riscos e governança das contratações públicas. Todos os participantes foram previamente informados sobre os objetivos do estudo e autorizaram a gravação das entrevistas, assegurando o cumprimento dos princípios éticos que regem a pesquisa científica.

A combinação de análise documental, entrevistas semiestruturadas e levantamento de dados institucionais permitiu uma triangulação metodológica robusta, garantindo maior fidedignidade às interpretações e conferindo densidade analítica aos achados. A utilização da técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2011), foi particularmente adequada para extrair categorias emergentes dos discursos dos servidores e conectá-las com os pressupostos teóricos da Teoria dos Custos de Transação (TCT) e dos modelos contemporâneos de governança pública.

A adoção dessa abordagem permitiu a compreensão aprofundada das percepções dos servidores sobre os processos licitatórios, além de reforçar a validade dos resultados por meio da triangulação metodológica dos dados. Conforme recomendado por Tuzzo e Braga (2016), a

triangulação consistiu na integração dos dados obtidos por meio da análise documental, da legislação aplicável e das entrevistas, o que proporcionou maior consistência analítica, confiabilidade e robustez interpretativa aos achados da pesquisa (Marconi e Lakatos, 2003).

3.4 Categorização e Análise dos Dados

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011). Essa abordagem é estruturada em três etapas: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados e interpretação dos resultados. Esse procedimento possibilitou identificar padrões, recorrências e tendências nos relatos dos participantes, favorecendo uma compreensão aprofundada das questões investigadas.

A Categorização dos dados ocorreu de forma híbrida, combinando categorias dedutivas, fundamentadas na teoria e nos objetivos da pesquisa, e categorias indutivas, emergentes do material analisado. As principais categorias identificadas foram:

- Os Riscos nos processos de compras: riscos associados às fases do macroprocesso de contratação, abrangendo o planejamento; seleção de fornecedores e gestão contratual, com destaque para os riscos específicos observados nos pregões eletrônicos analisados;
- Custos de Transação: Custo relacionados à preparação, busca de informações, negociação e monitoramento e sua correlação com os riscos identificados;
- Mecanismos de Governança: análise do papel da liderança, estratégia e controle na mitigação de ineficiências e aprimoramento da gestão das compras públicas;
- Desafios e Barreiras: Principais dificuldades enfrentadas pelos servidores na gestão de riscos e aquisições públicas.
- Sugestões de Melhoria: Recomendações de propostas pelos entrevistados para qualificar as práticas de governança e gestão de riscos.

Seguindo a metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) os dados coletados foram examinados em três etapas:

- a) Pré-análise: seleção, organização e preparação dos documentos a serem analisados, garantindo a relevância e adequação ao objeto de estudo.

b) Exploração do material: nesta etapa, os dados foram submetidos a um exame minucioso com base nos objetivos da pesquisa e no referencial teórico. Foram aplicados procedimentos de categorização e classificação, permitindo identificar convergências e divergências nas informações coletadas.

c) Interpretação dos resultados: na fase final, foram estabelecidas relações mais aprofundadas entre os dados analisados, visando à extração de conclusões que contribuam para a compreensão do fenômeno investigado e seus impactos práticos.

A análise documental evidenciou lacunas nas políticas e práticas de gestão de riscos das contratações da UFT, apontando oportunidades de aprimoramento nos processos institucionais para reduzir a exposição a riscos. Os resultados foram interpretados considerando os objetivos da pesquisa e articulando as percepções dos servidores com a Teoria dos Custos de Transação e a Lei nº 14.133/2021.

3.4.1 Procedimentos de Análise dos Dados

A análise dos dados nesta pesquisa foi conduzida em três etapas principais, a partir de uma abordagem sistemática e orientada pelo referencial da Teoria dos Custos de Transação (TCT). Inicialmente, procedeu-se à *organização dos documentos* coletados, os quais foram dispostos de maneira estruturada, de forma a assegurar a rastreabilidade das informações e facilitar a etapa subsequente de codificação. Esse processo envolveu a *categorização dos dados* por tipo de fonte (entrevistas, relatórios institucionais, normativos internos, registros processuais e mapas de risco), respeitando a cronologia e a relevância temática para os objetivos da pesquisa.

Em seguida, realizou-se a *codificação dos conteúdos*, com base em categorias analíticas previamente definidas a partir do arcabouço teórico adotado. Essa etapa consistiu na identificação e classificação de trechos dos documentos e transcrições das entrevistas, que foram agrupados conforme os conceitos-chave da TCT — como racionalidade limitada, oportunismo, especificidade de ativos, incerteza e frequência das transações. A codificação foi realizada de forma manual, permitindo maior sensibilidade analítica na identificação de nuances presentes nas manifestações dos sujeitos e nos registros institucionais.

Por fim, os dados codificados foram submetidos à *interpretação crítica*, orientada pela triangulação entre evidências empíricas e a teoria. Nessa etapa, buscou-se compreender como os padrões e recorrências identificados nos dados se relacionam com as dimensões conceituais

da TCT e como tais relações se manifestam nos processos de governança e contratação pública da UFT. A interpretação dos dados permitiu identificar regularidades, lacunas e implicações práticas, assegurando a consistência metodológica entre os dados empíricos, os procedimentos analíticos e o referencial teórico que sustenta o estudo.

3.4.1.1 Técnica de Análise de Dados

A matriz de análise foi empregada para estruturar e sistematizar a coleta e a interpretação de dados de uma pesquisa (Bardin, 2011). O autor propõe que, para analisar os dados, o pesquisador organize informações qualitativas em categorias previamente definidas ou emergentes, sistematizando-as em quadros ou matrizes, assim esse instrumento ajuda a cruzar variáveis, identificar padrões e interpretar dados de forma objetiva. No contexto da pesquisa sobre gestão de riscos nos pregões eletrônicos e seus impactos nos custos de transação, a matriz relaciona os seguintes elementos:

- Atributos de transação e Pressupostos comportamentais descritos pela Teoria dos Custos de Transação;
- Tipos de Custos de transação envolvidos nas distintas fases do processo licitatório;
- Principais riscos identificados nas contratações e os mecanismos de governança associados;
- E por fim, a função estratégica da gestão de riscos na prevenção de falhas operacionais e desperdícios de recursos no âmbito das compras públicas.

A partir da análise documental, do mapeamento dos processos de aquisição e das entrevistas realizadas com os servidores da área de compras da UFT, foi possível levantar dados qualitativos e identificar os principais gargalos enfrentados pelos agentes públicos na condução das contratações.

Com a conclusão da coleta de dados, foi aplicada a *triangulação das informações*, combinando análise documental, entrevistas semiestruturadas e legislação aplicável. Esse procedimento teve o propósito de reforçar a validade dos achados e assegurar a consistência interpretativa, conforme recomendam Bardin (2011) e Tuzzo e Braga (2016). Essa abordagem permitiu comparar os resultados obtidos a partir dos documentos analisados com os conceitos teóricos e as práticas observadas na gestão pública.

3.4.2 Proposição de Melhorias

A partir da análise dos dados empíricos e da articulação com os referenciais teóricos adotados, especialmente os pressupostos da Teoria dos Custos de Transação (TCT), foram delineadas proposições de melhoria com vistas a qualificar os processos de contratação pública na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Tais proposições têm por finalidade:

- Fortalecer os mecanismos de governança e o aprimorar a gestão de riscos nos processos licitatórios;
- Reduzir os custos de transação, minimizando ineficiências nas fases de contratação, seleção de fornecedores, celebração e monitoramento das contratações, por meio da mitigação de ineficiências, retrabalhos e falhas operacionais;
- Promover a adoção de boas práticas em consonância com os princípios e dispositivos da Lei nº 14.133/2021, favorecendo maior transparência, previsibilidade e segurança jurídica;
- Subsidiar a institucionalização de rotinas orientadas à prevenção de riscos, consolidando a atuação dos agentes públicos e a conformidade dos processos com os objetivos estratégicos da gestão pública.

A coerência interna entre objetivos, metodologia e análise foi fortalecida pela categorização das evidências empíricas à luz do arcabouço teórico adotado. A TCT, ao enfatizar os elementos de racionalidade limitada, oportunismo e especificidade dos ativos, mostrou-se um instrumental teórico eficaz para interpretar os custos de transação identificados nas diversas fases dos pregões analisados.

3.4.2.1 Produto Técnico (Protocolo)

Como resultado prático da pesquisa, foi elaborado um relatório técnico que sintetiza os principais achados do estudo e apresenta recomendações voltadas à melhoria do desempenho das contratações no setor de compras da Universidade Federal do Tocantins (UFT). O documento foi desenvolvido em conformidade com as diretrizes para Produtos Técnicos estabelecidas pelo Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

O relatório técnico, apresentado no Apêndice C, foi produzido por meio da plataforma Canva® e será formalmente entregue à Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC/UFT). O objetivo é subsidiar a unidade com propostas que contribuam para o

aprimoramento da gestão de compras, fortalecendo práticas de governança e promovendo maior eficiência nas contratações realizadas pela instituição.

A construção do produto técnico (relatório com recomendações práticas) evidencia a vertente aplicada da pesquisa e sua preocupação com a resolutividade institucional, sem perder de vista o rigor acadêmico. A presente dissertação, portanto, alcança um grau elevado de coerência entre suas etapas constitutivas, reforçando sua validade interna e contribuindo para o campo da Administração Pública com uma abordagem metodológica sensível ao contexto, analiticamente fundamentada e orientada à transformação organizacional.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da investigação com base nos dados empíricos obtidos, em conformidade com os procedimentos metodológicos previamente delineados. A análise abrange os processos de compras da Universidade Federal do Tocantins, executados por meio do pregão eletrônico no período de 2021 a 2024.

Inicialmente, procede-se à caracterização institucional, com destaque para a estrutura de governança da UFT, sua política de gestão de riscos e a declaração de apetite a riscos. Em seguida, descreve-se a unidade organizacional objeto de estudo. Na sequência, detalha-se o fluxo operacional dos procedimentos de compras via pregão eletrônico adotado na UFT, com base em documentos oficiais e normas internas.

A análise integra informações provenientes do mapeamento dos processos licitatórios, de documentos institucionais e das entrevistas semiestruturadas com os servidores da área de compras. Os dados foram organizados e interpretados por meio da triangulação entre evidências documentais, relatos dos entrevistados e os dispositivos legais aplicáveis, assegurando maior robustez e confiabilidade às interpretações.

A estrutura do capítulo compreende: (i) caracterização institucional; (ii) descrição da unidade organizacional analisada; (iii) descrição dos procedimentos de compras via pregão eletrônico adotados na UFT; (iv) Análise e interpretação dos dados, abrangendo a identificação e avaliação dos riscos mapeados, os mecanismos de governança aplicados nos processos; o diagnóstico da gestão de riscos nas contratações da UFT, a classificação dos riscos por fases da contratação e sua relação com os custos de transação, e a síntese das entrevistas. Por fim, apresenta-se um conjunto de propostas de ações estratégicas voltadas à

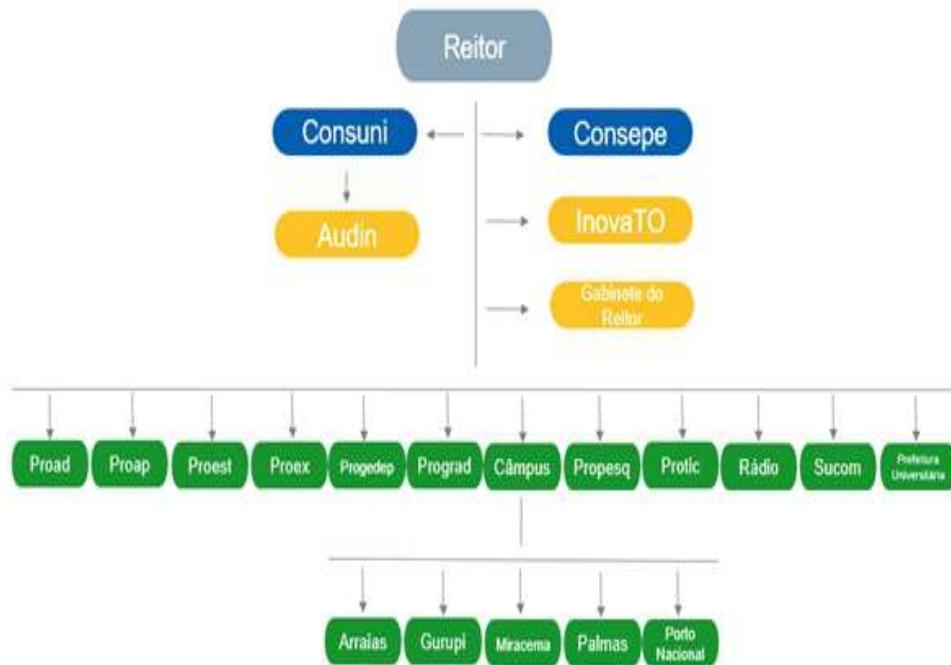
mitigação dos riscos identificados e ao aprimoramento da gestão de compras, seguido de recomendações práticas para aplicação efetiva das ações.

4.1 Caracterização da Organização

A Universidade Federal do Tocantins (UFT) é uma instituição pública de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com sede em Palmas, Tocantins. Foi instituída pela Lei nº 10.032/2000, originada do processo de federalização da antiga Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), em resposta às mobilizações do movimento “SOS Unitins”, que reivindicava o acesso à educação superior pública e gratuita. A estruturação da universidade teve início em 15 de maio de 2003, com a nomeação dos primeiros servidores (Brasil, 2000). Conforme registros institucionais de 2023, a UFT contabiliza 1471 servidores ativos (UFT, 2023).

A UFT foi originalmente constituída por sete campi, localizados nos municípios de Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Palmas, Porto Nacional e Tocantinópolis. Em 2019, a universidade passou por um processo de reestruturação institucional que resultou na criação da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT). Atualmente, mantém cinco campi — Arraias, Gurupi, Miracema, Palmas e Porto Nacional, além de 19 polos de educação a distância (EaD). Sua atuação se estende por todo o estado do Tocantins e pela região da Amazônia Legal, promovendo atividades de ensino, pesquisa e extensão por meio de diversos programas acadêmicos e científicos. A figura abaixo apresenta a estrutura organizacional da UFT.

Figura 18 – Organograma da UFT



Fonte: Relatório de gestão (UFT, 2023, p. 21).

A estrutura organizacional apresentada na figura 18, está disponível no portal do Sistema de Organização e Inovação do Governo Federal. Seu organograma é composto pelo Reitor, pelos conselhos superiores (CONSUNI e CONSEPE), auditoria interna, agência de inovação (Inovato), superintendência de comunicação, prefeitura universitária, além das pró-reitorias e dos cinco campi da instituição.

4.1.1 Política de Governança, Gestão de Riscos e Integridade na UFT

A Universidade Federal do Tocantins (UFT) demonstra seu compromisso com a governança e a gestão institucional por meio da criação do Comitê de Governança e Riscos (CGR), instituído pela Portaria UFT nº 2416/2017. Esse comitê visa estruturar e consolidar práticas de governança, gestão de riscos, controles internos e integridade, em consonância com os princípios da administração pública. Sua composição inclui unidades estratégicas da universidade, como Vice-Reitoria, Pró-Reitorias, Prefeitura Universitária, Assessoria de Relações Institucionais, Diretoria de Comunicação, Chefia de Gabinete e Ouvidoria Geral, todas com papel relevante na supervisão e execução das estratégias e diretrizes institucionais (UFT, 2022).

A Política de Governança e Gestão de Riscos, formalizada pela Resolução Consuni nº 68/2022, estabelece diretrizes para a identificação, avaliação e monitoramento de riscos institucionais, promovendo maior transparência e aderência às boas práticas do setor público. A governança é conduzida pelo CGR, instância superior da universidade, com participação dos gestores das unidades vinculadas à Reitoria, das direções de campus, Auditoria Interna e da Comissão Própria de Avaliação (CPA), que atuam como órgãos consultivos (UFT, 2022).

No contexto das contratações públicas, a Resolução Consuni nº 80/2022, vigente desde 2 de janeiro de 2023, estabeleceu a política de governança das contratações públicas, definindo instrumentos de controle preventivo e o gerenciamento de riscos com vistas ao alinhamento das aquisições aos objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2021-2025). A governança dessa área é exercida pelo Comitê de Direção e Monitoramento das Contratações, responsável pela supervisão dos processos de licitatórios em articulação com o CGR, assegurando a efetividade e a coerência das ações com as diretrizes institucionais (UFT, 2022).

O modelo de gestão de riscos adotado pela UFT fundamenta-se na norma ISO 31000:2018, que orienta a integração dessa prática aos processos organizacionais, considerando o contexto e a cultura institucional, com o propósito de promover a melhoria contínua do desempenho e apoiar a tomada de decisões mais assertivas (ABNT, 2018).

Complementando esse modelo, a política de integridade institucional aprovada pela Resolução Consuni nº 121/2024, constitui um dos pilares essenciais na prevenção, detecção, responsabilidade e correção de condutas ilícitas ou antiéticas. Coordenada pela Unidade de Gestão da Integridade (UGI), que atua de forma autônoma e dispõe de recursos adequados essa política, segundo a resolução, promove a capacitação dos servidores e articular ações com demais unidades, com o objetivo de consolidar a cultura ética e íntegra na instituição (UFT, 2024).

A estrutura da Unidade de Gestão da Integridade (UGI) da UFT evidencia o compromisso institucional com a governança e a integridade. É formada por representantes de diversas instâncias internas, como Ouvidoria, Comitê de Ética, Coordenação de Procedimentos Disciplinares (CPAD), Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento (PROAP) e Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP), sendo coordenada pelo Setor de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), com o apoio da Assessoria de Auditoria Interna (AUDIN).

O Programa de Integridade é monitorado continuamente com foco na eficácia dos mecanismos de mitigação. As principais estratégias envolvem a revisão periódica dos riscos, capacitação de servidores (PROGEDEP) e ações de comunicação institucional conduzidas pela SUCOM e UGI, com o objetivo de consolidar a cultura de integridade.

A política de gestão de riscos da UFT organiza os riscos institucionais em quatro dimensões principais: riscos estratégicos (relacionados aos objetivos organizacionais), operacionais (decorrentes de falhas processuais e estruturais), riscos à integridade (como fraudes e desvios éticos) e demais riscos (abrangendo aspectos culturais, de gestão, humanos e tecnológicos). O mapeamento desses riscos é realizado periodicamente, e a implementação de controles internos visa assegurar conformidade com os princípios da governança pública e da transparência institucional. O quadro a seguir resume os principais componentes da estrutura de governança e gestão de riscos da UFT:

Quadro 7 – Estrutura de Governança e Gestão de Riscos da UFT

Componentes da Estrutura	Descrição	Fundamento legal
Política de governança e gestão de riscos	Define as diretrizes de governança e gestão de riscos	Resolução Consuni nº 68/2022
Política de Governança das Contratações Públicas	Regula a governança das contratações	Resolução Consuni nº 80/2022
Comitê de Governança e Riscos	Instância máxima de governança na UFT	Portaria UFT nº 2416/2017
Planejamento das Contratações	Institui o Plano de Contratações Anual (PCA)	Portaria Normativa nº 14/2023
Comitê de Direção e Monitoramento das Contratações	Órgão colegiado responsável pela direção e monitoramento do plano de contratações	Portaria Normativa nº 11/2023
Plano de Integridade	Definir diretrizes para o fortalecimento da segurança institucional	Resolução Consuni nº 121/2024
Processo de Gestão de Riscos nas Contratações	Estar em processo de construção adotar relatório de riscos das contratações, considerando a não efetivação de itens previstos no PCA.	_____
O Modelo de Gestão de Risco	Baseado na norma ISO 31000	ABNT (2018)

adorado pela UFT em construção é baseado no modelo ISO.		
---	--	--

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Na UFT, os instrumentos de governança foram estruturados para aprimorar a eficiência das aquisições e garantir conformidade com as normativas vigentes. Entre eles, destacam-se o planejamento estratégico, controle preventivo e gestão de compras, os quais promovem maior previsibilidade e mitigação de riscos. Contudo, conforme relatório da auditoria interna (UFT, 2023), ainda há desafios relacionados à maturidade dos controles institucionais, o que pode comprometer a proteção dos ativos e a efetividade das contratações, especialmente no que tange à exposição a riscos (UFT, 2023).

Dentre os principais instrumentos¹⁰ adotados pela UFT para fortalecer a governança das contratações, destacam-se:

I - Grupo de Trabalho de Gestão de Aquisições e Contratações; II - Plano de Contratações Anual (PCA); III - Política de Compras Compartilhadas; IV - Gestão por Competências; V - Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS); VI - Política de Interação com o Mercado; VII - Gestão de Riscos e Controle Preventivo; VIII - Diretrizes para a Gestão dos Contratos; IX - Política de Gestão de Estoques; X - Estrutura Organizacional da Área de Contratações.

4.1.2 Declaração de Apetite a Risco da UFT

A Declaração de Apetite a Riscos¹¹ define o nível de risco que a instituição está disposta a aceitar na execução de suas atividades e no alcance de seus objetivos estratégicos (Minas Gerais, 2025). Esse conceito se diferencia da tolerância ao risco, que representa a variação aceitável no cumprimento das metas (COSO, 2017). Ambos são essenciais para orientar decisões, integrar unidades e alinhar recursos, pessoas e processos (Vieira e Barreto, 2019).

¹⁰Disponível [em: https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 12 jan. 2025.

¹¹Disponível [em: https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2025-02/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20APETITE%20A%20RISCOS%20-%20SEPLAG.pdf](https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2025-02/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20APETITE%20A%20RISCOS%20-%20SEPLAG.pdf). Acesso em: 10 fev. 2025.

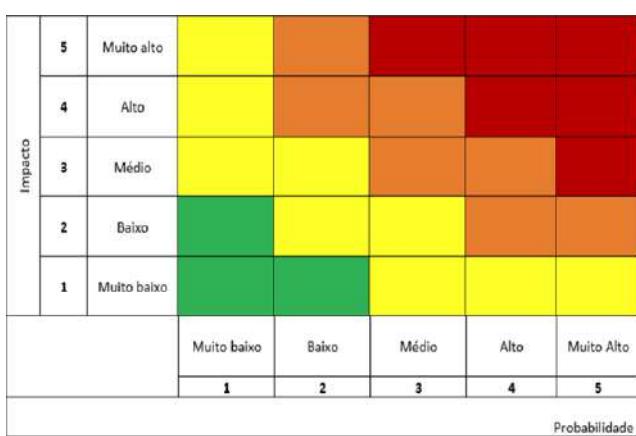
Em alinhamento com a ISO 31000:2018, a UFT adota uma postura conservadora, com apetite a risco classificado como baixo, aceitando apenas riscos mínimos em suas operações (UFT, 2022). Essa escolha busca equilibrar riscos e oportunidades, mitigar incertezas e otimizar o uso dos recursos públicos.

Em consonância com os princípios da norma ISO 31000:2018, a universidade adota uma postura conservadora quanto ao apetite a risco, classificando-o como baixo, ou seja, aceita apenas riscos reduzidos em suas atividades (UFT, 2022). Essa abordagem está alinhada à diretriz de adaptação da gestão de riscos à realidade organizacional e busca equilibrar riscos e oportunidades, mitigar incertezas e otimizar a alocação dos recursos públicos.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2021-2025) impulsionou o fortalecimento da gestão de riscos, integrando-a aos objetivos estratégicos da UFT. A metodologia segue etapas como identificação, avaliação, priorização (via matriz de riscos) e definição de respostas. No levantamento mais recente, foram mapeados 106 eventos estratégicos, ampliando também o monitoramento dos riscos operacionais nas unidades subordinadas à Reitoria, conforme o Caderno de Riscos da UFT (2023).

Ao final do exercício, os riscos estratégicos e operacionais foram revisados, mantendo-se o apetite a risco como baixo, conforme registrado no Relatório de Gestão (UFT, 2023). Esse posicionamento reflete o compromisso da UFT com a estabilidade e a previsibilidade na gestão pública, conforme representado na Figura 19 abaixo:

Figura 19 – Apetite a Risco da UFT



Fonte: Relatório de gestão (UFT, 2023).

A figura 19 apresenta a matriz de riscos da UFT, que classifica impacto e probabilidade em níveis de 1 a 5, categorizados como muito baixo, baixo, médio, alto e muito

alto. Com apetite a risco considerado baixo, a instituição aceita apenas riscos classificados nas faixas verde da matriz (muito baixo e baixo). Dessa forma, riscos de nível médio, alto ou extremo devem ser tratados com prioridade na etapa de avaliação.

No âmbito das aquisições da universidade, o Caderno de Riscos da UFT (2023)¹² identificou três riscos críticos no setor de compras, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 8 – Riscos Críticos nas Contratações da UFT

Riscos	Causas	Consequências	Mitigação
Ausência de estratégias claras para a governança nas aquisições	Planejamento deficiente	Contratações frustradas, comprometendo o atendimento aos objetivos institucionais	Monitorar as ações de aperfeiçoamento da governança nas aquisições; Instituir normativos.
Falta de padronização nos processos administrativos de aquisição	Fluxos mal definidos ou incompletos e Morosidade na realização das contratações	Atrasos que comprometem a gestão de suprimentos e a realização das atividades institucionais	Elaboração de fluxo de contratações para assegurar a padronização dos processos e planejamento das aquisições; Plano de capacitação e treinamento dos agentes de contratação.
Falhas na fiscalização dos contratos	Alta rotatividade e pela falta de capacitação dos fiscais	Impacta a efetividade das contratações e a integridade dos processos administrativos.	Plano de Treinamento e capacitação dos fiscais.

Fonte: Adaptado do Caderno de Riscos (UFT, 2023).

Para mitigá-los, foram adotadas ações como o fortalecimento da governança, elaboração de normativos internos, padronização de processos e capacitação dos fiscais de contratos.

Em conformidade com o art. 19 do Decreto nº 10.947/2022, que exige a avaliação do mapa de riscos em todos os processos de compras institucionais, a UFT tem promovido medidas para aprimorar sua governança e a gestão de riscos. Apesar de a planilha de acompanhamento ainda estar em fase de desenvolvimento, essa iniciativa busca aumentar a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos (Brasil, 2022).

¹² Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/s/10SpVVPYSLmoRoHOQe93Aw>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Entre os mecanismos adotados, destaca-se o Plano de Contratações Anual (PCA), integrado ao Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), com objetivo de prevenir o fracionamento de despesas e uniformizar procedimentos. Além disso, a instituição desenvolve um Plano de Capacitação direcionado aos agentes envolvidos nos processos de aquisições e contratações, por meio de cursos, seminários e treinamentos.

Em 2023, a PROAD executou diversas ações alinhadas ao PDI 2021-2025, com destaque para: Elaboração e publicação do Plano de Capacitação para Pregoeiros e Agentes de Contratação; Criação do Manual de Contratos, com orientações sobre fiscalização e aplicação de penalidades; Implementação de instrumentos de governança para aprimorar os processos institucionais e Fornecimento de materiais de consumo essenciais às atividades acadêmicas e administrativas.

Tais medidas reafirmam o compromisso institucional com a melhoria contínua da governança, a mitigação de riscos e o aumento da eficiência nas contratações públicas, em conformidade com as diretrizes dos órgãos de controle (UFT, 2023).

4.2 Caracterização da Unidade Organizacional de Estudo

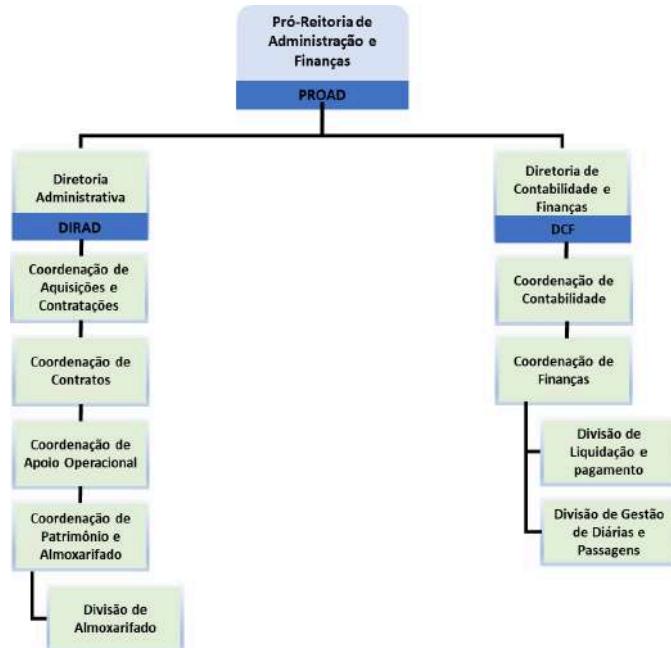
A gestão das licitações e contratações na Universidade Federal do Tocantins (UFT) é conduzida de forma descentralizada, possibilitando que cada campus, unidade requisitante e a Reitoria identifiquem e cadastrem suas necessidades diretamente no Plano de Contratações Anual (PCA). A Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC) atua de maneira integrada, oferecendo suporte desde o planejamento das contratações, auxiliando no cadastro das demandas, na elaboração dos artefatos obrigatórios e orientando a equipe de planejamento e as unidades requisitantes na instrução processual.

Após a preparação da documentação pelos setores demandantes, a CAC, em conjunto com os agentes de contratação, conduz as fases interna do processo licitatório e externa com a publicação do edital para a seleção do fornecedor até a homologação do certame.

Em seguida, o processo é encaminhado à Coordenação de Contratos para a formalização da contratação e gestão da execução contratual. Ambas as coordenações são subordinadas à Diretoria Administrativa (DIRAD) e vinculadas à Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD), desempenham funções essenciais na condução e gestão

das contratações públicas. A figura 20 abaixo apresenta o organograma da PROAD, ilustrando suas diretorias e coordenações subordinadas.

Figura 20 – Organograma da PROAD



Fonte: Planejamento Estratégico de Contratações (UFT, 2024, p. 10). Disponível em: [https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%85es.pdf](https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%A7%C3%85es.pdf).

Esse modelo descentralizado, apesar de conferir maior autonomia administrativa às unidades, torna a gestão das contratações mais complexa. A diversidade de demandas e os diferentes níveis de maturidade dos setores requisitantes dificultam a padronização dos procedimentos, além de sobrecarregar a coordenação responsável pela orientação, condução e execução dos processos. A dificuldade de monitoramento centralizado e os riscos de inconsistências na elaboração dos documentos são fatores que podem impactar negativamente o desempenho das aquisições e contratações.

As competências da Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC) estão previstas no artigo 7º do Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD), contemplando atribuições fundamentais para o planejamento e a execução dos processos de compras da UFT. Essas atribuições estão detalhadas no Quadro 9 abaixo:

Quadro 9 – Atribuições da Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC)

Atribuições - Setor de Compras - UFT
Planejamento, coordenação e acompanhamento das contratações
Apoio ao plano anual de compras
Conformidade processual das contratações
Gestão das aquisições e contratações
Assessoria aos setores requisitantes
Apoio aos procedimentos licitatórios
Elaboração e publicidade de editais
Promoção da intenção de registro de preços (IRP)
Gestão de relatórios das contratações
Apoio à DIRAD na elaboração do calendário de contratações e nas decisões administrativas de sua competência
Implementar o PDI com ações de sua competência

Fonte: Adaptado do Regimento Interno da PROAD (UFT, 2022, p. 3-4).

A Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC) é a unidade responsável pela gestão das contratações de bens e serviços no âmbito dos multicampi da UFT, competindo-lhe assegurar a conformidade dos processos licitatórios e a adequada operacionalização dos procedimentos correlatos. Atualmente, o setor de compras é composto por nove servidores efetivos, distribuídos da seguinte forma:

- Um coordenador, responsável pela supervisão e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo setor;
- Quatro pregoeiros/agentes de contratação, entre eles a autora desta pesquisa, responsáveis pela elaboração dos editais e condução dos procedimentos de pregão eletrônico;
- Três servidores/agentes de contratação designados para a execução das contratações diretas compreendendo inexigibilidade e dispensa de licitação, dos quais um se encontra afastado em razão de licença para qualificação profissional;

- Um servidor responsável pela condução das licitações na modalidade concorrência.

4.2.1 A Governança das Contratações e Gestão de Riscos da UFT

A governança das contratações na Universidade Federal do Tocantins (UFT) é disciplinada pela Portaria Normativa UFT nº 14/2023, que estabelece diretrizes para o planejamento, monitoramento, avaliação e controle das contratações institucionais (UFT, 2023). Conforme disposto na normativa:

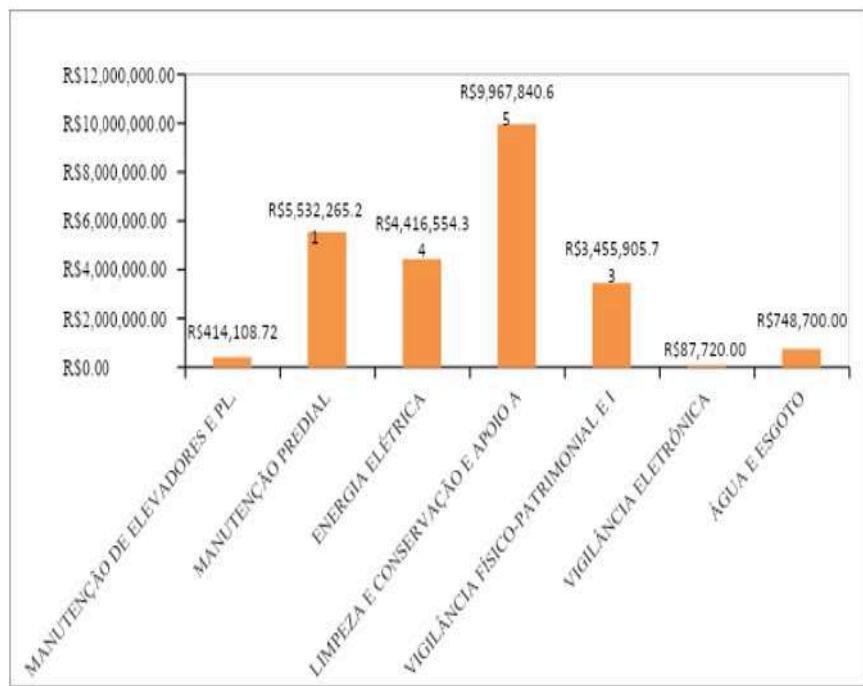
- A responsabilidade pelo acompanhamento e controle das contratações é atribuída à Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD).
- Os indicadores de desempenho relacionados às contratações devem estar alinhados ao Planejamento Estratégico de Contratações da instituição;
- Compete à Diretoria Administrativa (DIRAD/PROAD) a elaboração do Relatório de Execução das Contratações, em atendimento ao artigo 19 do Decreto nº 10.947/2022.

Adicionalmente, cabe à DIRAD a proposição de ações de capacitação voltadas à implementação do modelo de gestão por competências, com o objetivo de qualificar os agentes públicos envolvidos nas atividades de compras e gestão de contratos. A PROAD, por sua vez, é responsável pela condução da gestão de riscos no macroprocesso de contratações, abrangendo a identificação, análise e mitigação de riscos em conformidade com os normativos institucionais da UFT.

Em 2023, as principais despesas da UFT concentraram-se em serviços essenciais para a manutenção da infraestrutura e o suporte às atividades acadêmicas, administrativas e de pesquisa conforme registrado no Relatório de Gestão UFT (2023). Conforme o gráfico 1 abaixo, entre as demandas destacam-se:

- Serviços de limpeza e conservação;
- Fornecimento de água e esgotamento sanitário;
- Apoio administrativo, técnico e operacional;
- Serviços de vigilância patrimonial e eletrônica;
- Obras de acessibilidade nos campi.

Gráfico 1 – Principais contratações da UFT



Fonte: Relatório de Gestão (UFT, 2023, p. 129).

Nesse cenário, a Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC) exerce um papel estratégico na execução dos processos de compras e contratações, assegurando que as necessidades institucionais sejam atendidas de forma adequada, em consonância com as demandas da comunidade acadêmica e com os princípios da boa governança pública.

4.3 O Processo de Compras na UFT - via Pregão Eletrônico

Para garantir a padronização e eficiência dos processos licitatórios, a instituição adota fluxogramas específicos que detalham as etapas e os documentos exigidos para cada modalidade de licitação, como o pregão eletrônico tradicional, utilizado para aquisições imediatas, e o Sistema de Registro de Preços (SRP), voltado para contratações futuras conforme a demanda.

As unidades demandantes dos multicampi são responsáveis pelo planejamento e cadastro de suas necessidades no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), disponível no portal Compras.gov.br, conforme o cronograma estabelecido para a elaboração do Plano Anual de Contratações (PCA). O cadastramento deve ocorrer no

exercício anterior à contratação, como forma de assegurar o adequado planejamento e gestão das aquisições institucionais.

O Plano de Contratações Anual (PCA) configura-se como uma ferramenta estratégica essencial para alinhar as contratações públicas aos objetivos institucionais, promovendo decisões mais eficazes e orientadas a resultados. Fundamenta-se na lógica da relação custo-benefício, buscando maximizar o valor gerado pelas aquisições e assegurar a aplicação eficiente dos recursos públicos em consonância com as prioridades organizacionais (Brasil, 2022; Brasil, 2025).

Na sequência, são apresentados os principais documentos que compõem os processos de pregões eletrônicos da UFT e as respectivas etapas da contratação, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Quadro 10 – Procedimentos - Contratação via Pregão Eletrônico na UFT

Planejamento da Contratação - Pregão Tradicional / Pregão SRP
<p>Identificação da demanda Abrir o processo no Sistema SEI - Setor requisitante Elaborar o Documento de Formalização de Demanda¹³ - DFD - vinculado ao Sistema PGC (Planejamento e gerenciamento de contratações) - no site compras.gov.br Indicação pelo requisitante da equipe de planejamento da contratação Encaminhar processo SEI para setor de compras - recebimento da demanda Emissão de portaria da equipe de planejamento e Publicação no DOU</p>
Fase de Planejamento da Contratação (Fase preparatória)
<p>Elaborar os seguintes documentos (responsável: Setor requisitante)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudo Técnico Preliminar digital (elaborado no Portal de Compras do Governo Federal - compras.gov.br) • Análise de Riscos que podem comprometer a contratação (compras.gov.br) • Planilha com os preços pesquisados com auxílio do módulo de pesquisa do portal de compras do governo federal; • Nota Técnica com a Análise Crítica da Pesquisa de Preços • Termo de Referência – TR digital (elaborado no compras.gov.br) • Comprovação do sistema PGC com itens incluídos no PCA (Plano de Contratações Anual); • Aprovação da autoridade competente (PROAD) • Disponibilidade Orçamentária (Pregão Tradicional)* <p>Setor de Compras - CAC - realiza os procedimentos de conformidade processual e conduz o processo de contratação até a homologação do certame.</p>

¹³ Documento, assinado pelo requisitante, que explicita a necessidade da contratação (Brasil, 2017).

- Check list de verificação¹⁴ - conferir a documentação do processo de compras
- Declaração de conformidade processual
- Portaria de Designação de Agente de Contratação e Equipe de Apoio
- Autorizar a contratação e designar o pregoeiro com a equipe de apoio do pregão (PROAD)
- Elaborar Minuta de Edital¹⁵ e anexos alinhado ao TR (Agente de Contratação)
- Elaborar Minuta de Contrato (CCONT)
- Aprovação da Minuta de Edital (PROAD)
- Solicitar Parecer Jurídico
- Emissão de Parecer Jurídico - Análise da legalidade do processo (Procuradoria Jurídica);
- Despacho para setor requisitante e responsáveis para conformidade do edital e anexos com as recomendações e ajustes conforme Parecer;
- Adequar o processo da contratação

Fase de Seleção do Fornecedor (Fase externa)
Fase competitiva (seleção - análise - negociação da proposta do fornecedor)

Agente de Contratação/ Pregoeiro designado (responsável pela fase externa)

No caso de Pregão SRP - Publicar IRP (intenção de Registro de Preços); após o prazo de no mínimo 8 dias úteis - (para participação de órgão interessado se manifestar) - agendar e publicar licitação no DOU

Pregão Tradicional (Contratação imediata)

- Agendar licitação (compras.gov.br - divulgação de compras)
- Publicar o aviso de licitação no DOU e divulgação do edital (compras.gov.br).
- Após a publicação do edital: Podem ocorrer pedidos de esclarecimento/impugnações
- O pregoeiro executa e conduz a sessão pública da licitação no site do governo federal (compras.gov.br)
- Sessão pública: Abertura da licitação: Fase de lances
- Fase de Julgamento da Proposta (menor preço; especificações e qualificação técnica)
- Habilitação do Fornecedor Vencedor
- Período que pode ocorrer interposição de recursos: caso haja recurso: Prazo para intenção de recurso (abre prazo para as razões e contrarrazões); pregoeiro analisa e decide os recursos-decisão do pregoeiro; encaminha para decisão da autoridade competente - PROAD)*para decisão final do recurso
- Adjudicação e Homologação do certame pela autoridade competente (PROAD).
- Termo de Adjudicação
- Termo de Homologação
- Encaminhar o processo para formalização de contrato (pregão tradicional)
- Elaboração de Ata de Registro de Preços (pregão SRP) - solicitar Assinaturas dos fornecedores e autoridade competente (Reitor).*
- Publicação de Extrato de Ata - DOU (Pregão SRP)*
- Cadastro de Vigência de Ata - Contratos.gov.br (Pregão SRP)*

Gestão Contratual - Setor responsável - Coordenação de Contratos - CCONT

¹⁴Disponível <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/listas-de-verificacao>. em:

Acesso em: 10 fev. 2025.

¹⁵Disponível <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia>. em:

Acesso em: 10 fev. 2025.

- Formalização de Contrato - Assinatura (Pregão Tradicional)
- Solicita ao setor requisitante a indicação de equipe de fiscalização do contrato e publicação de portaria no DOU
- Gestão de empenho das Atas de Registro de Preços Assinada (Pregão SRP)
- Gestão contratual, alterações, prazos e acompanhamento das informações e irregularidades sobre a fiscalização da execução contratual realizada pelo fiscal do contrato.
- Cadastrar as informações do contrato no sistema compras.gov.br/ contratos.
- Aplicação de sanções administrativas.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do fluxograma de Aquisição e Contratação - CAC (2024), Portaria normativa nº 03/2022 - Regimento interno da PROAD (UFT, 2022) e baseado na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

O Quadro 10 apresenta de forma sistematizada os procedimentos que compõem o processo de contratação via pregão eletrônico na Universidade Federal do Tocantins (UFT), abrangendo tanto o pregão tradicional quanto o pregão (SRP). A estrutura está dividida em três grandes fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual, em conformidade com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021. O processo inicia-se com a identificação da demanda e elaboração do Documento de Formalização de Demanda (DFD), seguindo-se da constituição da equipe de planejamento, elaboração dos estudos técnicos preliminares, análise de riscos, pesquisa de preços e minuta dos instrumentos convocatórios.

A fase externa compreende a condução da sessão pública pelo pregoeiro designado, a adjudicação e homologação do certame, e, conforme o caso, a formalização de contratos ou a assinatura de atas de registro de preços. Posteriormente, a gestão contratual é realizada pela Coordenação de Contratos (CCONT), assegurando o acompanhamento da execução, alterações e eventual aplicação de sanções. O quadro evidencia a complexidade e a necessidade de integração entre diferentes setores para garantir a conformidade e a eficiência das contratações públicas na UFT.

4.4 Análise e Descrição dos Dados

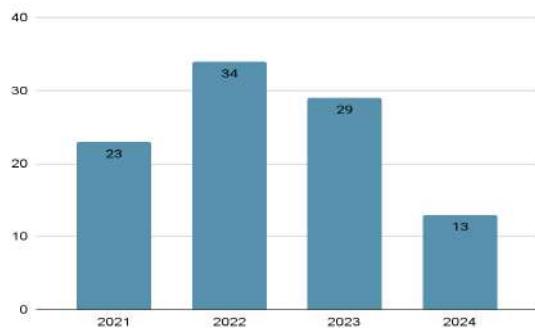
Nesta seção são apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir da análise documental, do mapeamento dos processos e das entrevistas realizadas com os servidores da área de compras da UFT. Esses dados foram coletados com o objetivo de atingir os propósitos da pesquisa, que buscou identificar e compreender os principais riscos que comprometem a condução dos pregões eletrônicos e a eficiência na gestão das aquisições públicas.

4.4.1 Identificação e Análise dos Riscos nos Pregões Eletrônicos da UFT (2021- 2024)

Foi realizado o mapeamento sistemático dos riscos associados aos pregões eletrônicos promovidos pela UFT entre os anos de 2021 a 2024. A análise baseou-se em dados extraídos diretamente dos processos administrativos, utilizando como fontes primárias o portal institucional da UFT, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a intranet institucional, o sistema SIE, o portal Compras.gov.br e o Painel de Compras do Governo Federal — complementada por normativos internos e pela legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021.

No Período analisado, foram realizados 99 pregões eletrônicos na instituição, conforme demonstrado no Gráfico 2. Esse volume permitiu identificar padrões, falhas recorrentes e pontos críticos que afetam o desempenho, a economicidade e a integridade dos processos de contratação pública. O gráfico 2 abaixo apresenta a quantidade de pregões eletrônicos no âmbito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) durante o período de 2021 a 2024.

Gráfico 2 – Pregões eletrônicos realizados na UFT (2021-2024)



Fonte: <https://sei.uft.edu.br/>; <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>; [Compras.gov.br](https://compras.gov.br).

A análise revelou a predominância da utilização do pregão eletrônico por Sistema de Registro de Preços (SRP) para aquisição de bens, enquanto os pregões eletrônicos tradicionais foram mais frequentemente empregados nas contratações de serviços. Parte desses certames atendeu à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), em razão de termo de cooperação entre as instituições.

Destaca-se, ainda, a digitalização integral dos processos a partir de 2022, com a adoção do SEI, o que promoveu avanços na tramitação, mas também revelou desafios quanto à adaptação de práticas de gestão de riscos ao novo ambiente eletrônico.

4.4.2 Mecanismos de Governança Identificados nos Processos

A análise documental identificou a adoção dos seguintes instrumentos e práticas de governança aplicados à gestão dos pregões eletrônicos, ainda que com níveis variados de maturidade e efetividade.

- Plano de Contratações Anual (PCA): utilizado como ferramenta estratégica de planejamento;
- Checklists de conformidade: empregados para garantir aderência normativa;
- Minutas-padrão de editais da AGU: frequentemente utilizadas, embora nem sempre adaptadas adequadamente à realidade institucional da UFT, sobretudo em contratações atípicas;
- Estudos Técnicos Preliminares (ETP): apresentaram qualidade variável, a depender da complexidade da demanda e da capacidade técnica dos responsáveis;
- Mapa de riscos: embora presentes nos processos, muitos foram elaborados de forma genérica, com base em modelos preexistentes, sem contextualização crítica. Em diversos casos, as medidas de mitigação ali descritas não foram efetivamente consideradas durante o desenvolvimento do processo.
- Conta-depósito vinculada e seguro garantia: mecanismos frequentemente adotados em contratações de serviços contínuos, em conformidade com a Instrução Normativa nº 5/2017.

Apesar da presença formal desses mecanismos, sua efetividade prática ainda é limitada, especialmente na contextualização dos riscos e na aplicação das medidas preventivas propostas.

4.4.2.1 Diagnóstico da Gestão de Riscos nas Contratações e Aquisições da UFT

A avaliação do Relatório de Gestão de Riscos inserido no PCA de 2025 revela conformidade com o Decreto nº 10.947/2022 e com os artigos 6º, inciso XXVII, e 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, mas evidencia baixa efetividade prática. Embora o modelo adotado

contemple identificação, classificação e tratamento dos riscos, como preconiza o TCU (2014), sua aplicação permanece limitada a uma lógica burocrática, distante de uma gestão integrada e proativa.

Persistem fragilidades operacionais, como morosidade dos setores demandantes, insuficiência de servidores qualificados, falhas recorrentes no planejamento licitatório e ausência de soluções tecnológicas de monitoramento. A inexistência de indicadores de desempenho e de comparativos evolutivos compromete a capacidade de antecipação de riscos e o aprendizado organizacional, restringindo o avanço para um modelo de gestão orientado a resultados.

4.4.3 Classificação dos Riscos Mapeados por Fase da Contratação

Para melhor compreensão dos riscos identificados, procedeu-se à sua classificação conforme as três fases do macroprocesso de contratação pública:

- Planejamento: riscos relacionados à deficiência na elaboração de ETP, TR, edital, falhas no mapeamento de demandas e baixa integração intersetorial.
- Seleção do fornecedor: riscos derivados de pesquisa de preços e especificações inadequadas e insuficiência na análise crítica das propostas ou critérios de seleção.
- Gestão contratual: riscos decorrentes de deficiências na fiscalização e na ausência de monitoramento contínuo e sistemático dos contratos.

Essa segmentação visa facilitar a identificação de padrões críticos e subsidiar a adoção de estratégias de mitigação mais eficazes.

A seguir, apresenta-se a síntese dos principais riscos operacionais identificados, com suas respectivas descrições, causas prováveis e consequências potenciais para a eficiência, legalidade e economicidade das contratações. Os dados foram organizados no Quadro 11, com o objetivo de oferecer uma visão sistêmica dos gargalos enfrentados e de suas possíveis implicações para a administração pública. Os riscos identificados foram organizados conforme as três fases principais do ciclo de contratação pública, conforme apresentado no quadro 11 abaixo:

Quadro 11 – Riscos identificados nos Pregões Eletrônicos da UFT (2021-2024)

Fase da Contratação	ID	Risco Identificado	Descrição	Causa	Consequência
---------------------	----	--------------------	-----------	-------	--------------

Planejamento	R1	Atraso na instrução processual	Morosidade dos setores demandantes.	Descumprimento do cronograma de compras; Falhas na organização interna.	Compromete o cronograma de compras; Atraso na conclusão da licitação e contratação; Sobre carga de trabalho do setor de compras; Aumento de contratações emergenciais, que geralmente possuem custos mais elevados e menor nível de controle sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos.
	R2	Falhas na especificação do objeto	Descrição incorreta, insuficiente ou especificação técnica inadequada no TR.	Desconhecimento técnico; Falta de consulta ao mercado para verificar a viabilidade das exigências.	Pode gerar pedidos de esclarecimentos e impugnações ao edital; Especificações deficientes podem levar à aquisição de produtos ou serviços inadequados; compromete a eficiência do gasto.
	R3	Pedidos de esclarecimento	Fornecedor solicita informações adicionais sobre o edital.	Falha na elaboração dos artefatos com informações insuficientes ou inconsistências. Comunicação deficiente entre atores envolvidos.	Suspensão do certame para readequação do edital, elevando custos administrativos e estendendo os prazos para a conclusão da contratação. Além de mobilizar equipes técnicas e jurídicas para sanar dúvidas.
	R4	Impugnações ao edital	Questionamento sobre cláusulas do edital.	Cláusulas com exigências restritivas à competitividade, cláusulas ilegais ou ambíguas.	Necessidade de retificação e republicação do edital, elevando custos administrativos e jurídicos. Atraso da contratação.

Seleção do fornecedor	R5	Recursos administrativo	Contestação do resultado do pregão	Insatisfação do licitante com a desclassificação de proposta, inabilitação do participante. Questionar o resultado da licitação; Falhas na análise de documentos habilitação. Não realizar diligências para sanar dúvidas.	Revisão das fases gerando atrasos na homologação e formalização do contrato; Pode resultar em retorno das fases de aceitação de proposta; comprometer a manutenção das atividades. Reanálise das decisões, diligências, e revisão das ações.
Seleção do Fornecedor	R6	Licitação deserta	Inexistência de propostas; Desinteresse do fornecedor	Falha nos artefatos; Exigências restritivas ou Pesquisa de mercado inadequada; desinteresse dos fornecedores; baixa atratividade do objeto contratado. Não realizar ampla divulgação da licitação.	Retrabalho e republicação da licitação gerando custos adicionais e atraso. Reavaliar as condições do edital, ajustar preços de referência ou até mesmo buscar contratações diretas emergenciais, que podem ser menos vantajosas e mais onerosas para o setor público. Aumenta a incerteza e os custos administrativos, não disponibilização do bem.
	R7	Itens cancelados	Cancelamento de itens no pregão por inexistência de propostas aptas; por erro na estimativa de demanda ou ausência de fornecedores interessados.	Falhas na especificação do objeto ou estimativa de demanda ou Pesquisa de preços de mercado inadequada com valor da proposta acima do estimado;	Aquisição parcial do objeto compromete o atendimento da demanda, retrabalho administrativo, gerando custos adicionais para readequação dos contratos e necessidade de novos processos licitatórios para adquirir esses itens.

Seleção do fornecedor	R8	Licitação fracassada	Falta de propostas válidas; Nenhum fornecedor atende às exigências do edital.	Erros nas propostas; Existência de propostas meramente especulativas; Pesquisa de preços incompatível com o mercado.	Atraso, retrabalho com a publicação de nova licitação gerando custos adicionais
	R9	Fornecedor recusar assinar ata de registro de preços.	Não formalização da ata pelo fornecedor vencedor.	Mudanças nas condições econômicas do mercado, desinteresse estratégico da empresa, identificação de falhas na especificação da proposta ou mesmo dificuldades financeiras que impeçam o cumprimento das obrigações.	Atraso na contratação; retornar ao procedimento licitatório para convocação do próximo classificado ou, em casos mais críticos, a realização de um novo certame, gerando custos adicionais para a administração pública. Pode comprometer a continuidade do fornecimento de bens e serviços essenciais.
Seleção do Fornecedor	R10	Revogação de licitação	Cancelamento da licitação por erro no edital ou interesse da Administração	Erros no edital; critérios de seleção do fornecedor restritivos; Planilha de composição do preço estimado inadequado; Falha ou falta das exigências legais; Por interesse da Administração.	Causa custos adicionais, de pessoal, preparação, retrabalho com republicação e atraso na contratação.
	R11	Empresa vencedora impedida de contratar após homologação do pregão	A empresa vencedora foi sancionada por descumprimento contratual antes da formalização do contrato, impedindo sua habilitação.	Falha na verificação prévia dos requisitos de habilitação e regularidade da empresa. Falha ou demora na aplicação de penalidades; Atualização tardia de certidões ou informações nos sistemas de	Atraso na execução do contrato, impactando a continuidade do serviço ou fornecimento. Necessidade de convocação da segunda colocada, possivelmente com valores superiores ao da empresa vencedora. Nova licitação, elevando custos e prazos.

				controle.	
Gestão Contratual	R12	Falha na fiscalização	Deficiências na verificação do cumprimento do contrato. Falhas na fiscalização e monitoramento da contratação;	Conhecimento deficiente da equipe de fiscalização; Ausência de fiscalização efetiva e treinamento inadequado. Não aplicação de sanções. Ausência de controles.	Pode gerar rescisão contratual; aumento de custos; prejudica a prestação de serviço na instituição. Problemas na entrega ou serviços contratados
	R13	Descumprimento contratual	A contratada não cumpre total ou parcialmente as obrigações previstas no contrato. dificuldades operacionais, financeiras ou comportamento oportunista.	Ausência de penalizações efetivas pode incentivar fornecedores a não cumprir integralmente as obrigações. Falta de capacidade técnica da empresa desinteresse estratégico na execução contrato	Notificar e penalizar, se necessário, a empresa contratada, para que os prejuízos sejam evitados. Aplicação de sanções, execução de garantias, rescisão contratual e necessidade de nova contratação, gera custos adicionais para a administração pública, atrasos na entrega de bens e serviços e, em casos mais graves, comprometimento da execução de políticas públicas.
	R14	Desistência da Contratada em Continuar o Serviço	Interrupção do contrato do bem ou serviço por parte da empresa.	Dificuldades financeiras ou capacidades técnicas e operacionais da empresa contratada; contratos mal estruturados, sem cláusulas de penalização adequadas, podem incentivar comportamentos oportunistas por parte dos fornecedores.	Interrupção do serviço, necessidade de nova licitação possivelmente com custos mais altos. Risco de judicialização ou aplicação de penalidades à empresa desistente.
	R15	Inexecução parcial do serviço ou entrega do bem	Contratado não cumpre integralmente as obrigações	Deficiência na especificação técnica do objeto contratado,	Aplicação de multas e sanções, reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, ou até

Gestão contratual		contratuais, resultam na entrega incompleta ou inadequada do objeto/ serviço contratado.	capacidade produtiva ou financeira insuficiente da empresa; Falhas no planejamento logístico e no monitoramento da execução contratual.	mesmo na rescisão contratual, pode comprometer a prestação dos serviços públicos, gerando atrasos e custos operacionais adicionais para remediar a situação.
--------------------------	--	--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2025).

A partir da análise dos pregões eletrônicos realizados pela UFT entre os anos de 2021 a 2024, constatou-se a recorrência de riscos que comprometem diretamente a qualidade e a efetividade das contratações públicas. Entre os problemas mais frequentes, destacam-se o cancelamento de itens, a morosidade na tramitação processual e o elevado número de pedidos de esclarecimentos e impugnações. Esses fatores estão, em grande parte, relacionados a fragilidades estruturais na fase interna da licitação e o planejamento inadequado da contratação.

O planejamento, conforme enfatizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), constitui o alicerce de uma contratação eficiente. Quando negligenciado, abre espaço para imprevisibilidade, desperdício de recursos e decisões equivocadas. Observou-se que a elaboração deficiente dos termos de referência com especificações genéricas, incompletas ou excessivamente restritivas afeta negativamente a atratividade dos certames, reduz a competitividade e gera insegurança jurídica. A lentidão nos procedimentos preparatórios, sobretudo na instrução processual, somada aos retrabalhos decorrentes de inconsistências documentais, resulta em atrasos significativos. Consequentemente, o tempo médio de finalização dos procedimentos licitatórios revelou-se superior ao desejável.

Na fase de seleção do fornecedor, os riscos mapeados evidenciam deficiências na competitividade, na transparência e na governança processual. De acordo com a norma ISO 31000 (ABNT, 2018), a gestão de riscos deve ser baseada em evidências, princípio este comprometido por falhas nas pesquisas de mercado, editais mal estruturados e ausência de análise preditiva. A ocorrência de licitações fracassadas ou desertas aponta para problemas recorrentes, como exigências desproporcionais, precificação inadequada e desinteresse do mercado fornecedor. Além disso, são frequentes os recursos administrativos, recusas ou

atrasos na assinatura de atas de registro de preços e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Na etapa da gestão contratual, observam-se riscos que impactam de maneira direta a execução orçamentária, a entrega de bens e serviços e a confiança da sociedade nas instituições públicas. São comuns falhas na fiscalização da execução, com a entrega deficiente da prestação do serviço, desistência de renovação contratual, inexecuções parciais e descumprimentos contratuais, que muitas vezes culminam na necessidade de contratações emergenciais. Tais práticas revelam uma gestão predominantemente reativa, contrária ao ciclo de aprendizado institucional e à gestão por desempenho defendida (TCU, 2014, 2018; ABNT, 2018).

A literatura especializada corrobora esses achados ao estabelecer uma relação direta entre as falhas no processo de contratação e o aumento dos custos de transação. Oliveira (2019), ao analisar o contexto das compras públicas numa universidade federal, identificou que a ausência de propostas ou a apresentação de valores acima do estimado estão relacionados a fatores da Teoria dos Custos de Transação, como incerteza, especificidade dos ativos, racionalidade limitada. Tais riscos são agravados pelo oportunismo dos fornecedores e pela assimetria de informações, como apontam Sajamin (2015) e Sousa e Teixeira (2008).

Esses fatores tornam-se ainda mais críticos quando os editais não refletem a realidade do mercado ou não traduzem com precisão as necessidades da Administração Pública, elevando consideravelmente o risco de insucesso nos certames (Garcia, 2018). A ausência de planejamento adequado, o desconhecimento das etapas processuais, os erros nas requisições e consequentemente o retrabalho comprometem a eficiência das aquisições e elevam os custos operacionais (Silveira e Mello, 2021).

A pesquisa de preços é outro ponto sensível do processo. Como adverte Torres (2021), uma vez que seu papel é fornecer um parâmetro referencial e não ser confundida com o preço de mercado ou como valor final da contratação. Dada a dinamicidade dos preços, pressupor que a pesquisa determina um valor exato ou justo para a contratação pode gerar distorções. Falhas nesse aspecto, somadas à definição inadequada do objeto e à divulgação insuficiente dos certames, resultam em cancelamentos, retrabalhos, custos adicionais e atrasos na prestação de serviços (Faria, 2017; Araújo, 2021; Gomes, 2015; Brandão, 2016; Puton, 2017).

Estudos em diferentes contextos, como nas Forças Armadas, realizados por Mota, Aguirre e Casagrande (2021), apontam que a morosidade dos processos e o desalinhamento

documental com as propostas vencedoras são fragilidades estruturais que comprometem a eficiência das aquisições. Esses problemas são agravados pela alta rotatividade de pessoal, falta de capacitação, sobrecarga de trabalho e carência de informações atualizadas sobre o mercado. Nesse cenário, Martins (2017), destaca que a repetição de procedimentos licitatórios gera desperdícios para a Administração Pública, resultando em custos administrativos que poderiam ser evitados com maior precisão, planejamento e previsibilidade nos processos.

No que tange aos riscos contratuais, como inadimplência, atrasos em pagamentos e disputas jurídicas, estes influenciam os custos de transação, uma vez que os fornecedores ajustam seus preços para compensar essas incertezas ou até mesmo desistem de participar dos certames. Gonçalves *et al.* (2023), ao realizarem estudo sobre as contratações públicas no Estado de São Paulo, apontam que fatores como a frequência das aquisições, a natureza do objeto contratado e o histórico da unidade contratante influenciam significativamente a percepção de risco por parte dos fornecedores.

Outro aspecto crítico identificado é a baixa capacitação técnica dos servidores envolvidos nas compras públicas. Autores como Almeida e Sano (2018), França (2024) e Morrudo (2024) apontam que a falta de conhecimento técnico, a ausência de padronização e a experiência limitada impactam negativamente a fluidez processual e aumentam a incidência de erros. Dados do IPEA reforçam que a carência de monitoramento e avaliação contínuos das compras públicas contribui para a repetição de falhas operacionais, comprometendo a eficiência da gestão pública (Brasil, 2021).

Outros fatores determinantes foram apontados por Gomes (2015), que acrescenta que a definição inadequada do valor de referência e o uso indiscriminado de atas de registro de preços, sem garantias mínimas de aquisição, contribuem para o cancelamento de itens. Para o autor, compras compartilhadas e a reavaliação estratégica do uso do registro de preços são medidas mitigadoras importantes.

Nesse contexto, a governança institucional ganha destaque como mecanismo central para mitigar riscos e promover contratações mais eficazes. Savedra e Legramanti (2020) defendem a adoção de uma abordagem estratégica orientada por resultados, baseada em reformas normativas, fortalecimento dos controles internos e mudanças culturais. Para Gonçalves e Figueiredo (2023), a efetividade da Lei nº 14.133/2021 depende da consolidação de uma cultura organizacional pautada na integridade, eficiência e controle.

Outros desafios estruturais incluem a sobrecarga de trabalho dos setores de compras e a limitada autonomia decisória, o que compromete os princípios da economicidade e da eficácia (Mota, Aguirre e Casagrande, 2021). Para Silva *et al.* (2023) e Baldam *et al.* (2020), mecanismos de controle interno e capacitação contínua são instrumentos essenciais para enfrentar esses desafios e mitigar os riscos nos processos.

Nesse sentido, a qualificação técnica constante e a atuação da liderança institucional comprometida com a governança são fundamentais para superar resistências à mudança e consolidar boas práticas no setor de compras públicas (Oliveira, 2023; Santos e Martins, 2023; Rodrigues e Reis, 2023).

Por fim, os riscos identificados que vão desde especificações mal definidas até falhas na fiscalização contratual evidenciam a presença de elevados custos de transação, manifestados em retrabalhos, atrasos e ineficiências no processo de contratação pública. Diante desse cenário, torna-se imprescindível a adoção de mecanismos de governança eficazes, como o monitoramento contínuo, a profissionalização das equipes envolvidas nas contratações e o aprimoramento das normas de controle interno. Tais medidas são necessárias para reduzir a exposição a riscos e assegurar contratações públicas mais efetivas, orientadas pelos princípios da economicidade, integridade e legalidade que regem a administração pública.

4.4.3.1 Riscos nos Pregões Eletrônicos e suas Implicações nos Custos de Transação

A análise dos riscos presentes nos pregões eletrônicos contribui para compreender como esses fatores impactam diretamente os custos de transação nas contratações públicas. Esses riscos, frequentemente observados em processos de compras governamentais, abrangem desde deficiências na elaboração do termo de referência até impugnações de edital, licitações fracassadas ou desertas, bem como a inexecução contratual. A identificação e o gerenciamento eficaz desses riscos são essenciais para reduzir custos adicionais e promover maior eficiência nos processos licitatórios.

No Quadro 12, esses riscos são organizados conforme as etapas do processo licitatório — planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual — e relacionados aos principais elementos da Teoria dos Custos de Transação (TCT), notadamente os pressupostos comportamentais, racionalidade limitada e oportunismo, e os fatores transacionais: incerteza,

especificidade de ativos e frequência (Coase, 1937; Williamson, 1985; Faria, Ferreira e Gonçalves, 2013). O Quadro 12 abaixo, apresenta de forma sintetizada os principais riscos associados aos pregões eletrônicos que se vinculam aos fundamentos da TCT.

Quadro 12 – Principais Riscos Identificados e suas Implicações nos Custos de Transação

Fase	Risco Identificado	Elementos da TCT Relacionados	Tipo de Custo de transação	Implicações/ Custos Envolvidos	Ações de Mitigação
Planejamento	Morosidade na instrução processual	Racionalidade limitada Oportunismo e Incerteza	Ex ante	Atrasos; sobrecarga de trabalho; atraso da contratação no tempo adequado.	Monitorar prazos para entrega das demandas; Definição clara de responsabilidades. Orientar os demandantes sobre os prazos;
	Falhas na especificação do objeto	Racionalidade limitada; oportunismo Incerteza e especificidade de ativos.	Ex ante	Retrabalho, custo de reestruturar o edital; gera atrasos e impacta na contratação.	Capacitação dos agentes envolvidos, uso de checklists, consulta a contratações anteriores e ao mercado.
	Pedidos frequentes de esclarecimento	Racionalidade limitada se manifesta nas dúvidas do edital com Assimetria informacional, oportunismo do fornecedor e Incerteza.	Ex ante	Aumento no tempo e custos administrativos para responder e retificar edital, buscar informações no mercado.	Redação clara do edital; Comunicação efetiva com setor requisitante; Canal ativo de esclarecimento e resposta no prazo.
	Impugnação ao edital	Racionalidade limitada Oportunismo do fornecedor e Incerteza	Ex ante	Custos jurídicos e técnicos suspensão do certame Perda de previsibilidade da contratação;	Revisão técnica e jurídica do edital com equipe multidisciplinar.
Seleção do Fornecedor	Recurso administrativo	Oportunismo racionalidade limitada e Incerteza	Ex ante	Atrasos na contratação. Custo com revisões, técnicas e jurídicas; Diligências e revisão dos critérios.	Clareza e objetividade nos critérios de julgamento; capacitação dos servidores e revisão de procedimentos.
	Itens cancelados	Racionalidade limitada Especificidade do ativo e incerteza	Ex ante	Aumento de custos com retrabalho para republicação da licitação; tempo e custos de preparação.	Pesquisa de preços atualizada; comunicação com o mercado; revisão dos critérios de seleção.

Seleção do Fornecedor	Licitação fracassada	Racionalidade limitada Incerteza e especificidade de ativos	Ex ante	Retrabalho nova licitação Atraso da demanda; revisão dos procedimentos e pesquisa de preços, aumento dos custos administrativos.	Diagnóstico prévio do mercado e potenciais fornecedores; divulgação ampla, revisão de critérios e atratividade do objeto
	Licitação deserta	Racionalidade limitada, Especificidade de ativos e incerteza	Ex ante	Atrasos, retrabalho com nova licitação; custos adicionais com revisão;	Revisar o edital e analisar o mercado e interagir com os fornecedores; Ampla divulgação da licitação, Reduzir excessivas que possam inibir a participação.
	Fornecedor recusar assinar ata	Oportunismo Incerteza e especificidade de ativos	Ex post	Retorno à fase anterior, revisão da proposta, custos administrativos	Cláusulas de penalização, exigência de compromisso formal, análise da capacidade do fornecedor
	Inexecução parcial do serviço ou entrega do bem	Oportunismo, rationalidade limitada e incerteza:	Ex post	Multa, renegociação, baixa qualidade, custo de monitoramento e fiscalização e readequação contratual.	Fiscalização técnica efetiva; cláusulas de salvaguardas contratuais com garantia, sanções e multas; acompanhamento contínuo.
Gestão contratual	Descumprimento contratual	Oportunismo Especificidade de ativos e incerteza frequência	Ex post	Aplicação de sanções, paralisação de serviços e nova contratação	Monitoramento sistemático, sanções claras no contrato, exigência de garantias e desempenho.
	Desistência da empresa contratada	Oportunismo Incerteza frequência	Ex post	Impacto na continuidade do serviço; Nova contratação emergencial	Análise prévia de capacidade técnica e financeira, cláusulas punitivas, salvaguardas contratuais.
	Rescisão contratual	Racionalidade limitada oportunismo Incerteza e Frequência da transação	Ex post	Custos de rescisão, riscos operacionais, interrupção do serviço; Custos com sanções e nova contratação	Avaliação criteriosa do fornecedor, cláusulas protetivas, estruturação de garantias
	Falha na fiscalização	Racionalidade limitada, Oportunismo Incerteza	Ex post	Custos de fiscalização e revisão contratual; Prejuízo operacional; Não conformidade na entrega	Capacitação contínua dos fiscais de contrato. Estruturar mecanismos de controle

		frequência		e baixa qualidade do serviço ou produto. e monitoramento; Adoção de relatórios periódicos.
--	--	------------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2025).

A análise apresentada no quadro 12 evidencia como, em cada etapa do macroprocesso das contratações públicas, os riscos identificados geram custos adicionais que impactam negativamente os resultados e o desempenho das aquisições.

Na fase inicial de planejamento da contratação, a presença dos elementos como racionalidade limitada, oportunismo e incerteza tem se mostrado determinante ao contribuir para falhas na especificação do objeto e na morosidade nos procedimentos. Esses desafios resultam em atrasos, retrabalhos e custos adicionais com pessoal e tempo, especialmente evidenciados nas correções necessárias nos editais. Segundo a Economia dos Custos de Transação (ECT), a elevada incerteza e a consideração inadequada da especificidade dos ativos ampliam a necessidade de mecanismos de controle e planejamento preventivo. No contexto analisado, tais mecanismos mostraram-se frágeis, contribuindo para o aumento dos riscos e custos associados às transações.

Desde do estágio inicial de planejamento da contratação, é notável a morosidade processual, comumente acompanhada por solicitações de esclarecimentos e impugnações devido a falhas na definição precisa do objeto, inadequações nas estimativas de preços e cláusulas contratuais mal elaboradas. Tais problemas refletem a racionalidade limitada dos agentes públicos, agravada pela assimetria informacional entre requisitantes e fornecedores, além da instabilidade institucional. Esses fatores elevam os custos tanto antes quanto após a contratação, comprometendo a celeridade e a economicidade dos processos (Ferreira e Souza, 2020; Petersen *et al.*, 2019; Araújo, 2021).

Essa limitação cognitiva manifesta-se, adicionalmente, nos frequentes questionamentos acerca dos editais e das definições técnicas e financeiras constantes no termo de referência, o que demanda adoção de cláusulas de salvaguarda para conter potenciais custos adicionais (Petersen *et al.*, 2019; Araújo, 2021).

Os elementos característicos da TCT ajudam a explicar os impactos financeiros e operacionais que decorrem, sobretudo, da ausência de estudos de mercado consistentes e da imprecisão na definição do objeto. Essas fragilidades geram custos *ex ante*, expressos em retrabalhos, atrasos e na consequente baixa atratividade dos certames (Torres, 2021; Araújo, 2021; Ferreira e Souza, 2020; Torres, 2021; Silveira e Mello, 2021; Araújo, 2021).

Na fase de seleção do fornecedor, observou-se a combinação dos elementos de racionalidade limitada, oportunismo, incerteza e especificidade de ativos, que resultaram em licitações desertas ou fracassadas, interposição de recursos e recusa na assinatura de atas. A especificidade de alguns itens dificultou a substituição de fornecedores, aumentando a vulnerabilidade a comportamentos oportunistas e à necessidade de republicações, o que eleva significativamente os custos de transação e prejudicou a eficiência do processo.

Esses riscos se materializaram principalmente por meio de recursos administrativos, cancelamento de itens e sucessivas licitações fracassadas, evidenciando a incerteza quanto à atratividade da contratação. Tais eventos geraram instabilidade, atrasos e retrabalho, afetando negativamente o planejamento e a efetiva entrega dos bens e serviços (Araújo, 2021).

Esse contexto demanda esforços adicionais significativos, como revisões jurídicas e técnicas, reestruturação dos processos e republicação dos certames, o que acarreta aumento dos custos administrativos e compromete a celeridade, previsibilidade e a continuidade na prestação dos serviços (Araújo, 2021; Freitas e Maldonado, 2013; Aquino e Sales, 2018). Diante desse cenário, Aquino e Sales (2018) apontam que a limitação da racionalidade pode ser atenuada mediante a obtenção prévia de informações sobre os agentes envolvidos e o mercado, estratégia que contribui para a redução de incertezas e para a melhoria dos resultados nas contratações públicas, especialmente nos pregões eletrônicos.

Na gestão contratual, a elevada frequência das transações, aliada aos pressupostos comportamentais, a racionalidade limitada e o oportunismo, resultou em falhas na fiscalização, entregas de baixa qualidade, atrasos ou inexecuções parciais dos contratos. Conforme argumenta Williamson (1985), a frequência das transações tende a reduzir a necessidade de mecanismos formais e onerosos de governança, uma vez que, com o tempo, consolidam-se relações de confiança, rotinas organizacionais estabelecidas e ambientes favoráveis à mitigação das incertezas, em virtude do fortalecimento da confiança e do desenvolvimento de relações colaborativas entre contratante e contratado.

Entretanto, no contexto analisado, essa potencial vantagem associada à frequência não foi plenamente explorada, persistindo lacunas relevantes nos processos de governança e fiscalização, que enfraqueceram a efetividade das contratações. Assim, observa-se a recorrência de inexecuções parciais, descumprimentos contratuais, desistências e deficiências na fiscalização. Tais riscos, intensificados pela especificidade de ativos e pela própria frequência das transações, culminam no aumento dos custos *ex post*, impondo a necessidade

de monitoramento contínuo, aplicação de sanções e, em algumas situações, a celebração de contratos emergenciais (Williamson, 1996; Faria, Ferreira e Gonçalves, 2013; Reis e Cabral, 2018).

O oportunismo, nessa fase da execução contratual, manifesta-se por meio de atrasos deliberados, entrega de produtos com qualidade inferior ou pedidos estratégicos de reequilíbrio econômico-financeiro, afetando adversamente a efetividade, a previsibilidade e a continuidade das aquisições (Freitas e Maldonado, 2013; Araújo, 2021).

Evidencia-se, portanto, que os riscos presentes nas diversas etapas dos pregões eletrônicos estão intrinsecamente vinculados aos principais elementos da TCT. Para mitigá-los, a teoria recomenda a adoção de salvaguardas contratuais e mecanismos de governança capazes de minimizar a incerteza e o oportunismo, por meio de cláusulas de penalidade, critérios técnicos mais rigorosos e a implementação de monitoramento sistemático da execução contratual (Williamson, 1996; Faria, Ferreira e Gonçalves, 2013).

A análise das práticas de gestão de riscos nas compras públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), com foco no pregão eletrônico, revelou como os atributos da transação: frequência, incerteza e especificidade de ativos, bem como os pressupostos comportamentais racionalidade limitada e oportunismo influenciam diretamente tanto os custos de transação quanto os mecanismos de governança adotados.

Conforme a Economia dos Custos de Transação (Williamson, 1985), transações caracterizadas por alta frequência tendem a justificar investimentos específicos em estruturas de governança que minimizem custos e riscos. Na UFT, observou-se que as aquisições realizadas por meio de pregão eletrônico ocorrem com elevada frequência, sobretudo no que concerne a itens de consumo rotineiro. Esse aspecto favoreceu a padronização de processos, a redução de custos operacionais e a redução de riscos relacionados à repetição de falhas.

Em contrapartida, a incerteza, outro atributo central da ECT, mostrou-se relevante nas mais acentuada nas contratações que envolvem fornecimento de tecnologia ou serviços especializados, nos quais há maior imprevisibilidade quanto ao desempenho dos fornecedores e aos prazos de entrega. Essa incerteza resultou na adoção de mecanismos adicionais de governança, como cláusulas contratuais mais robustas e maior rigor na fase de habilitação dos licitantes, visando minimizar riscos de oportunismo e problemas contratuais.

A especificidade de ativos também se destacou como fator determinante no desenho dos mecanismos de governança. Nas transações que exigem soluções personalizadas como,

por exemplo, sistemas de software integrados à infraestrutura acadêmica, a necessidade de investimentos específicos aumentou os custos de transação, demandando um monitoramento mais intenso e relações contratuais mais complexas. Tais práticas são coerentes com a previsão teórica de que, quanto maior a especificidade de ativos, mais sofisticados devem ser os arranjos de governança para proteger as partes envolvidas.

Adicionalmente, estratégias complementares à mitigação de riscos nas contratações públicas incluem a realização de estudos de mercado, a capacitação contínua dos servidores, o fortalecimento dos controles internos e o uso de tecnologias de apoio à tomada de decisão (Padilha, Araújo e Souza, 2018; Cruz, 2022). A informatização e a automação dos processos, conforme destacam Cruz (2022) e Ferrando e Lock (2023), despontam como soluções promissoras para reduzir a complexidade e os custos das contratações, ao mesmo tempo em que favorecem a coordenação intersetorial e a alocação racional dos recursos. Além de enfrentarem os efeitos da racionalidade limitada e do oportunismo, tais estratégias contribuem para uma gestão mais econômica, ágil e transparente das aquisições públicas (Cruz, 2022; Padilha, Araújo e Souza, 2018).

Diante do exposto, torna-se evidente que a eficácia da gestão de riscos nas contratações públicas depende inevitavelmente do fortalecimento dos mecanismos de governança. A adequada articulação entre salvaguardas contratuais, monitoramento contínuo e capacitação institucional configura-se como elemento-chave para mitigar os riscos inerentes às transações públicas, especialmente em contextos marcados pela alta frequência de transações, especificidade de ativos e elevados níveis de incerteza. Assim, transcende-se uma visão meramente procedural das compras públicas, consolidando-se uma abordagem estratégica que reconhece a governança como instrumento fundamental para assegurar a integridade, a eficiência e a continuidade das políticas públicas, alinhada às melhores práticas da gestão pública e aos princípios da Teoria dos Custos de Transação.

4.4.4 Análise e Descrição das Entrevistas

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com servidores da Universidade Federal do Tocantins (UFT), com o objetivo de compreender percepções sobre riscos, barreiras e desafios nas contratações públicas, sobretudo no contexto da implementação dos dispositivos de governança e gestão de riscos preconizadas pela Lei nº 14.133/2021. As

entrevistas individuais foram realizadas via *Google Meet*, com duração média de 60 minutos, seguindo um roteiro previamente elaborado, permitindo respostas abertas e aprofundadas conforme a abordagem proposta por Silva *et al.* (2010). A análise dos dados foi realizada com base na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011).

Os resultados revelam que os principais riscos decorrem, majoritariamente, de fatores internos relacionados à gestão e à cultura organizacional da instituição. A fase de planejamento se mostrou a mais vulnerável, com destaque para falhas processuais como erros na definição da demanda, especificações imprecisas, erros na elaboração de documentos, pesquisas de preços inadequadas e morosidade nos trâmites processuais. Essas fragilidades prejudicam a execução do cronograma de compras previamente estabelecido, acarretando sobrecarga de trabalho, atrasos, retrabalho, contratações emergenciais e aumento dos custos de transação.

Os entrevistados apontaram que a resistência dos requisitantes em cumprir prazos, a falta de capacitação e o conhecimento técnico insuficiente são barreiras críticas, agravadas pela alta rotatividade de servidores e ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e comunicação. A comunicação deficiente entre requisitantes e agentes de contratação impede a condução eficiente dos processos, contribuindo para licitações desertas ou fracassadas, cancelamento de itens e atrasos na assinatura de atas.

Na fase de seleção do fornecedor, observam-se licitações fracassadas ou desertas e itens cancelados, atribuídas à baixa atratividade dos certames e às deficiências do planejamento. A comunicação ineficiente entre requisitantes e agentes de contratação agrava os problemas, refletindo-se na execução contratual, caracterizada por fiscalização precária, entregas inadequadas e frequentes pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

A gestão de riscos, segundo os entrevistados, ainda é tratada como uma exigência formal, sem integração sistêmica, atualização contínua ou mecanismos eficazes de controle e monitoramento. Identificou-se também resistência à mudança, falhas na comunicação interna e carência de programas de capacitação continuada, o que dificulta a consolidação de uma cultura organizacional orientada à gestão proativa de riscos.

Apesar dessas fragilidades, identificaram-se alguns avanços, como a padronização dos documentos e a elaboração do fluxo de contratação, demonstrando um esforço incipiente para atender às exigências da Lei nº 14.133/2021. Contudo, as dificuldades persistem: restrições

orçamentárias, falta de pessoal e de tecnologia, comunicação falha entre multicampi e reitoria, ausência de mapeamento de processos chave e fiscalização limitada.

Os entrevistados sugeriram como melhorias a criação de uma escola permanente de capacitação com enfoque prático, maior integração entre requisitantes e setor de compras, elaboração de manuais com orientações claras, e o investimento em plataformas integradas de gestão. As recomendações reforçam a necessidade de ações institucionais estratégicas para consolidar uma cultura organizacional orientada à gestão preventiva de riscos e à governança das contratações públicas.

O Quadro 13 abaixo apresenta uma síntese dos principais riscos identificados nas fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão dos contratos, bem como as percepções dos servidores entrevistados sobre os desafios e práticas relacionadas à gestão de riscos e à governança nas contratações públicas.

Quadro 13 – Principais Riscos e Percepções Relatados pelos Servidores

Contratação via pregão eletrônico	Principais Riscos por fase da contratação	Barreiras	Causa	Implicações nos custos de transação
Fase de Planejamento	<p>Demandas não incluída no PCA (continuada ou inédita)</p> <p>Morosidade dos requisitantes na instrução processual;</p> <p>Falhas no planejamento com especificações inadequadas ou inconsistentes; falta de documentos; pesquisa inadequadas; Pedidos de esclarecimento e Impugnação.</p>	<p>Resistência do requisitante em cumprir prazo;</p> <p>Falta de monitoramento do cronograma e comunicação efetiva com reuniões periódicas;</p> <p>Ausência de conhecimento técnico;</p> <p>Rotatividade de servidores.</p>	<p>Falta de capacitação;</p> <p>Não cumpre o cronograma de compras;</p> <p>Falhas na especificação do objeto;</p> <p>Setor técnico com conhecimento deficiente</p> <p>Documento de formalização de demandas extemporâneas dos requisitantes aprovados pelo comitê de gestão, estimula o atraso no início do processo.</p>	<p>Pode atrasar a finalização da licitação e celebração contratual;</p> <p>Gerar custos adicionais, sobrecarga de trabalho;</p> <p>Menos tempos para análise e controle dos processos com contratação emergencial;</p> <p>Atraso e comprometimento das atividades;</p> <p>Suspender a licitação para responder os pedidos;</p> <p>Retrabalho com retificação de edital;</p> <p>Impactam nos custos, na qualidade e eficiência das contratações.</p>
Fase de Seleção do Fornecedor	<p>Recurso</p> <p>Licitação deserta</p> <p>Licitação fracassada</p> <p>Itens cancelados</p> <p>Fornecedor homologado recusar ou retardar a assinatura de</p>	<p>Falta de capacitação, conhecimento técnico;</p> <p>e pouca comunicação entre requisitante</p>	<p>Falhas na pesquisa de preços; valores licitados superiores ao estimado.</p> <p>Falhas na especificação do objeto</p>	<p>Atraso na conclusão da licitação;</p> <p>Custo com revisão dos procedimentos de habilitação do fornecedor;</p> <p>Retrabalho com republicação de licitação</p>

	ata	e agente de contratação	Desinteresse do fornecedor	
Gestão contratual	Falha na fiscalização; Desistência da empresa Entrega de produto inferior ou em desacordo com o edital; Solicitação de maior prazo para entrega; Solicitação de reajuste equilíbrio -financeiro	Falta de conhecimento, capacitação e treinamento dos fiscais; Empresa sem qualificação técnica adequada; Falta de ferramenta integrada de processos de contratação e controle de prazos e demandas	Falta de capacitação; Informações fragmentadas dos processos. Falta de um sistema integrado de controle das contratações	Custo de monitoramento e fiscalização do contrato; Execução ineficiente do contrato ou entrega do produto; Com desistência da empresa gera custo de preparação e elaboração de contratação emergencial; Compromete as atividades da instituição.

Tópico	Principais achados
Riscos Identificados	Demanda não incluída no PCA (continuada ou inédita) no prazo estabelecido conforme cronograma de compras - DFDs extemporâneas. Riscos no planejamento: morosidade, atrasos e falhas nas especificações, resultando em retrabalho. Riscos na fase de seleção do fornecedor: recurso. Riscos na gestão contratual: falhas na fiscalização. Predominância de riscos internos: falhas processuais, desconhecimento técnico e alta rotatividade.
Percepção sobre a Gestão de Riscos	Vista como cumprimento formal, sem impacto prático. Falta de integração, acompanhamento e revisão sistemática. Mapa de riscos incluído apenas para atender exigência legal.
Mecanismos de Governança	Governança ainda pouco disseminada. Falta de ações institucionais para reforçar cultura de gestão proativa; Falta de comunicação entre gestão central e os multicampi, que atuam de forma mais independente administrativamente.
Avanços na Governança das Aquisições	Padronização com melhoria do DFD/ PGC/PCA. Inserção do mapa de riscos nos processos. Atendimento às exigências da Lei nº 14.133/2021. Elaboração de fluxo de contratação e conformidade dos processos.
Dificuldades e Desafios	Restrição orçamentária, pessoal e tecnológica; Falta de capacitação contínua. Alta rotatividade de servidores. Comunicação falha entre requisitantes e área de compras. Descentralização administrativa entre os multicampi

	dificulta o planejamento e controle das contratações. Ausência de mapeamento dos processos chaves. Fiscalização limitada por falta de pessoal e tecnologia. Sistemas administrativos fragmentados, que dificultam o monitoramento e controle das aquisições e contratações.
Resistências Observadas	Resistência ao cumprimento do cronograma de compras. Falta de conscientização e importância da governança das contratações e gestão de riscos. Cultura institucional resistente à mudança.
Implementação de Mecanismos de Governança e Gestão de Riscos	Divulgar e conscientizar sobre a governança e gestão de riscos. Necessidade de liderança e ações estratégicas para integrar os setores requisitantes dos multicampi e Reitoria. Falta uma comunicação institucional atuante. Ausência de comprometimento das lideranças da alta gestão com ações de Gestão de Compras; Incentivar a constante busca por conhecimento de compras públicas através da capacitação e treinamento
Melhorias Sugeridas pelos Servidores	Investir em escola de capacitação permanente com abordagem prática. Capacitação da equipe de planejamento da contratação e requisitantes; Comunicação ativa entre requisitantes e setor de compras, com encontros mais frequentes entre a área requisitante, gestores e demais servidores que atuam na área de compras, compartilhando informações, dificuldades e melhorias. Manual com passo a passo dos documentos. Investir em plataformas integradas de gestão das aquisições.

Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da pesquisa (2025).

A análise documental incluindo o relatório de riscos do PCA 2025/UFT, instrumentos de governança e mapeamento dos pregões eletrônicos confirma que, apesar da estruturação formal da gestão de riscos, sua aplicação prática ainda é incipiente. A predominância de respostas padronizadas, a repetição de causas estruturais não solucionadas e a ausência de indicadores de desempenho demonstram que a gestão de riscos permanece atrelada ao cumprimento legal, com baixo grau de maturidade institucional.

As ferramentas utilizadas, como checklists de conformidade e modelos de editais da AGU, carecem de adaptação às especificidades institucionais, especialmente em contratações esporádicas. Os mapas de riscos, por sua vez, são elaborados de forma genérica, geralmente com base em contratações anteriores e sem atualização crítica, o que evidencia o distanciamento entre a prática e os princípios normativos de governança.

Embora alguns avanços possam ser destacados como a padronização por meio do Plano de Contratações Anual (PCA), a inclusão de mapas de riscos nos fluxos processuais e a elaboração de rotinas operacionais, persistem desafios estruturais. Entre eles, destacam-se a necessidade de integração entre setores, a implementação de um sistema unificado de compras e a realização contínua de capacitações.

Essas constatações estão alinhadas com as entrevistas realizadas, que revelam ainda a incipiente disseminação da cultura de governança na instituição. Destacam-se a ausência de uma cultura organizacional voltada à gestão proativa de riscos e a desarticulação entre a gestão central e os campi, agravada por falhas de comunicação intersetorial. Tais vulnerabilidades evidenciam um desafio estrutural que exige ações coordenadas de planejamento, controle e monitoramento.

Cabe ao setor de compras estabelecer competências, atribuições e responsabilidades dos agentes públicos envolvidos nos processos de contratação, bem como implantar políticas e procedimentos de controle interno para a mitigação de riscos. A gestão por competências, conforme o art. 18 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021), demanda qualificação, capacitação e atualização contínua dos servidores.

A análise documental confirma essas lacunas. Embora existam normativos internos sobre governança e gestão de riscos, faltam mecanismos operacionais eficazes para sua implementação. Os relatos dos entrevistados destacam que as principais barreiras à efetividade da Lei nº 14.133/2021 são de natureza estrutural e cultural, como ausência de estruturas adequadas, carência de recursos humanos e tecnológicos.

Outro obstáculo relevante é a falta de estratégias de comunicação institucional. A ausência de campanhas, oficinas e agendas regulares dificulta a consolidação dos princípios no art. 11 da nova lei, especialmente no que se refere ao planejamento, à governança e ao foco em resultados. A alta rotatividade de servidores e a fragmentação de informações entre sistemas na instituição comprometem a visão sistêmica dos processos e enfraquecem os mecanismos de controle, contrariando os artigos 18 e 169 da Lei nº 14.133/2021. Assim, a gestão de riscos permanece burocrática, desconectada de uma abordagem estratégica e integrada à inteligência institucional.

A triangulação entre dados empíricos, normativos e documentais evidencia um descompasso significativo entre os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e sua efetiva aplicação no contexto institucional. Embora o art. 11, destaque a governança das contratações como

pilar da eficiência administrativa, ancorada na gestão de riscos e nos controles internos, sua implementação tem ocorrido de forma superficial, sendo tratada, muitas vezes, como mera exigência formal, sem impacto substancial nas decisões gerenciais.

O art. 7º, que prevê a promoção da gestão por competências, revela a ausência de políticas estruturadas de capacitação e a persistência de designações sem critérios técnicos, muitas vezes por rotatividade de pessoal. Da mesma forma, o art. 18, inciso X, ao estabelecer a obrigatoriedade da análise de riscos na fase preparatória das contratações — incluindo aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão, esbarra na prática institucional de elaboração de mapas de riscos genéricos, desprovidos de análise crítica de mercado.

No tocante ao art. 169, que trata da obrigatoriedade da gestão de riscos e do controle preventivo com apoio de tecnologia da informação, os achados empíricos apontam para a fragilidade dos controles internos, caracterizados pela ausência de monitoramento contínuo e pela inexistência de sistemas informatizados integrados das licitações e contratações.

Em síntese, os resultados evidenciam que a distância entre a norma e sua aplicação decorre de barreiras estruturais, técnicas e culturais, comprometendo a efetividade dos mecanismos de governança e a consolidação de uma gestão de riscos proativa nas contratações públicas.

Tais achados convergem com a literatura especializada. Estudos de Torres (2021), Nóbrega (2014), Cruz (2022) e Ferrando e Lock (2023) apontam que a fase interna do pregão eletrônico é particularmente vulnerável a incertezas, oportunismo e à especificidade dos ativos, o que aumenta os custos de transação na ausência de mecanismos adequados de governança.

Complementando esse entendimento, os estudos de Ferreira, Loss e Costa (2013), Faria, Ferreira e Santos (2009) e Neto e Pereira (2024) demonstram que falhas no planejamento e imprecisões nos editais favorecem condutas oportunistas, impugnações e suspensões de licitações. Para Padilha, Araújo e Souza (2018) e Fim e Baldam (2015), essas vulnerabilidades comprometem a eficiência das contratações, elevam os custos administrativos e afetam a qualidade das entregas.

No contexto das universidades federais, destaca-se o estudo de Krudycz e Mussi (2025) sobre a gestão de riscos nas aquisições, sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, o qual reforça que as principais barreiras à implementação da gestão de riscos vão além do arcabouço normativo, abrangendo resistência à mudança, falta de capacitação, infraestrutura

deficiente e a manutenção de práticas burocráticas e reativas. Segundo os autores, a efetiva transição demanda liderança técnica e o fortalecimento de uma cultura organizacional voltada à profissionalização e à gestão estratégica de riscos.

Essa perspectiva é reforçada por Pinto, Nogueira e Cerquinho (2020), ao apontarem que embora a gestão de riscos esteja prevista em normativos, ela raramente se concretiza em práticas gerenciais sólidas e proativas. Essa fragilidade das estruturas institucionais em implementar a gestão de riscos indicam a necessidade de ações voltadas à consolidação da governança nas contratações públicas.

A efetividade dos instrumentos gerenciais previstos na Lei nº 14.133/2021 está diretamente relacionada ao comportamento dos agentes públicos e privados, já que seu propósito é mitigar práticas oportunistas que elevam os custos das contratações (Dumond, Gonçalves e Cezar, 2024). No entanto, a carência de uma comunicação interna eficiente contribui para acentuar a assimetria de informações, o que favorece a ocorrência dessas práticas (Cavalcanti e Martins, 2015). Superar esse cenário requer o engajamento dos agentes públicos, o que pressupõe investimentos em capacitação, valorização profissional e fortalecimento organizacional (Bichett e Vargas, 2021). Tais avanços devem ser apoiados por uma liderança atuante e por uma estrutura organizacional adequada, especialmente frente à crescente participação das áreas demandantes em todas as fases do processo de contratação (Brito, 2020).

A legislação incorporou avanços tecnológicos, como a automatização dos procedimentos e informatização dos processos, com o objetivo de diminuir custos de transação (art. 169). Como observa Cruz (2022), a automação contribui para uma análise mais eficiente das informações e melhor divisão de tarefas. A lei também reforça a necessidade de qualificação permanente dos servidores (art. 18, X; art. 173), considerando a complexidade da fase preparatória das contratações. No entanto, o autor alerta que o aumento de exigências formais pode elevar os custos transacionais, sendo necessário buscar um equilíbrio entre formalismo e eficiência mediante o uso de tecnologias.

Almeida e Sano (2018) enfatizam que a celeridade nas contratações públicas está diretamente relacionada à articulação entre os diversos setores internos envolvidos. Segundo os autores, a falta de integração entre requisitantes, o setor de compras e o pregoeiro compromete o desempenho, agravada pela fragmentação organizacional, limitações dos

sistemas como o Comprasnet, carência de profissionais qualificados e sobrecarga de trabalho dos servidores.

Nesse mesmo sentido, Gonçalves e Figueiredo (2023) reforçam que o desalinhamento entre os setores, especialmente com os pregoeiros, compromete a qualidade dos editais, aumenta as incertezas e os riscos e eleva os custos de transação. Assim, a integração entre os atores internos do processo é fundamental para garantir maior eficiência e segurança nas contratações.

Apesar dos avanços normativos, a gestão de riscos ainda enfrenta resistência, muitas vezes percebida equivocadamente como fonte de burocracia, aumento de custos e carga de trabalho, ou como atividade restrita a consultorias especializadas (Miranda, 2017). Diante das novas demandas sociais, a governança deve assumir um caráter proativo e voltado à sustentabilidade institucional (Blanchet e Rego, 2020).

Entre os principais obstáculos estão a falta de engajamento, sobrecarga de atividades, carência de capacitação, fragilidade dos sistemas institucionais e restrições orçamentárias (Terra, 2023). Essas limitações tornam-se ainda mais evidentes em instituições de ensino superior, em que predominam a desmotivação dos servidores, acúmulo de atribuições e a carência de capacitação adequada (Araújo e Gomes, 2021).

Adicionalmente, a avaliação contínua dos riscos relacionados aos fornecedores é essencial para contratações mais seguras e alinhadas. Durante a execução contratual, ajustes devem ser realizados para mitigar impactos e assegurar o cumprimento eficiente das obrigações (Santos e Chioato, 2021). Nesse contexto, a gestão de riscos consolida-se como ferramenta estratégica para o fortalecer a governança, promovendo melhor desempenho nas contratações públicas. Sturmer (2022), destaca que essa prática amplia a capacidade estratégica, reduz custos e retrabalhos, previne vulnerabilidades, otimiza processos e aprimora a prestação dos serviços públicos.

No contexto da Universidade Federal do Tocantins (UFT), embora se identifiquem avanços normativos e o uso de ferramentas estruturantes, como a inserção do mapa de riscos nos processos licitatórios e a padronização de documentos, a exemplo do Documento de Formalização da Demanda (DFD) e do Plano de Contratações Anuais (PCA), observa-se que tais iniciativas permanecem, predominantemente, no campo do atendimento formal às exigências legais, sem internalização prática que fortaleça a governança e a gestão proativa de riscos.

A gestão de riscos nos pregões eletrônicos da UFT ainda apresenta baixa maturidade institucional, agravado por limitações tecnológicas, carência de capacitação estratégica entre os agentes públicos e ausência de uma abordagem sistêmica de monitoramento contínuo. A inexistência de uma política organizacional consolidada resulta na permanência de riscos significativos, como a ocorrência de licitações desertas ou fracassadas, falhas na fiscalização contratual, entregas inadequadas e frequentes solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro.

No que se refere ao modelo de processo de gestão de riscos adotado pela UFT, ainda encontra-se em fase de construção, inspirado na norma ISO 31000 (ABNT, 2018). No entanto, sua integração aos processos de planejamento e execução das licitações e contratações, especialmente dos pregões eletrônicos, permanece incipiente. Esse cenário é agravado por um apetite a risco extremamente baixo, isto é, um perfil institucional avesso a risco, que induz a práticas excessivamente conservadoras, gerando ineficiências operacionais e aumento dos custos de transação, conforme preceitua à TCT (Williamson, 1985; Coase, 1937).

A análise empírica dos pregões eletrônicos demonstrou que os maiores riscos estão concentrados na fase de planejamento, que se apresenta com o elo mais vulnerável, em razão da deficiência na capacitação técnica, falhas na comunicação entre setores e campi, rotatividade de pessoal, bem como da escassez de recursos financeiros, tecnológicos e de pessoal. Além disso, observa-se a ausência de uma liderança institucional atuante e engajada com os princípios da boa governança pública. Tais vulnerabilidades constatadas corroboram a elevação dos custos de transação, manifestados em retrabalho, alongamento de prazos processuais, dificuldades na gestão e fiscalização contratual e, por conseguinte, na qualidade das entregas à comunidade acadêmica e institucional.

Portanto, a interpretação dos achados confirma a hipótese central da pesquisa: apesar do respaldo legal e normativo, a gestão de riscos na UFT permanece fragmentada e predominantemente formal, sem efetiva incorporação à prática institucional. Tal cenário compromete a eficiência, a qualidade e a integridade dos processos licitatórios.

Tais evidências ressaltam a importância de fortalecer os mecanismos de governança e fomentar uma cultura organizacional orientada à prevenção, ao aprendizado contínuo e à busca por maior eficiência. Para que a gestão de riscos nas contratações públicas, em particular nos pregões eletrônicos, seja realmente eficaz, é imprescindível que a legislação

seja interpretada e aplicada não apenas como requisito de conformidade legal, mas como um instrumento estratégico de melhoria da gestão pública.

A superação desses desafios requer a ampliação de programas de capacitação contínua dos servidores, a integração sistêmica dos processos de contratação com ferramentas adequadas de monitoramento e controle, e o estímulo à uma cultura organizacional orientada para a gestão de riscos. A atuação estratégica da alta gestão é indispensável para alinhar as práticas institucionais aos imperativos legais e às boas práticas de governança. Além disso, deve-se investir em comunicação institucional mais eficaz, sobretudo entre os multicampi e a reitoria, e incentivar a adesão plena aos instrumentos previstos na nova legislação.

Em síntese, os achados empíricos da UFT refletem o panorama nacional das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil: avanços normativos coexistem com dificuldades estruturais e culturais para a efetivação da governança e da gestão de riscos. A superação desse quadro requer um esforço institucional coordenado, com foco na capacitação técnica dos agentes, fortalecimento da liderança e da comunicação de forma atuante promovendo o engajamento e divulgação das boas práticas de governança pública, descentralização responsável das atribuições e uso estratégico de dados para apoiar decisões mais seguras e eficientes. Somente assim será possível transformar a gestão pública, assegurando contratações mais íntegras, eficientes e alinhadas aos princípios estabelecidos pela nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

4.4.5 Convergência entre Prática Institucional e Teoria Econômica Institucional

Os resultados empíricos desta investigação demonstram sintonia substancial com os pressupostos analíticos centrais da Teoria dos Custos de Transação (TCT), conforme delineada por Williamson (1985), especialmente no que concerne aos limites cognitivos dos agentes públicos (racionalidade limitada), à incidência de condutas estratégicas adversas (oportunismo) e à presença de ativos específicos nas relações contratuais.

As evidências provenientes das entrevistas e da análise documental sinalizam disfunções estruturais no planejamento das contratações públicas, materializadas na forma de custos transacionais ampliados. Aspectos como a precariedade na formulação dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), a baixa acurácia das estimativas de demanda e a inexistência de mecanismos contínuos de monitoramento têm repercutido em impugnações, interposição

de recursos administrativos e desfechos licitatórios ineficazes — elementos característicos dos custos de transação *ex ante e ex-post*, conforme conceituado por Williamson (1985, 1996).

A limitação cognitiva dos agentes públicos, elemento fundante da TCT, emerge com clareza nos relatos analisados. Os servidores responsáveis pelas atividades de aquisições evidenciaram dificuldades expressivas tanto na identificação antecipada de variáveis de risco quanto na operacionalização de instrumentos técnico-normativos de planejamento e controle. Observa-se, ainda, fragilidades técnicas relacionadas ao uso das plataformas digitais e à aplicação adequada de critérios de julgamento das propostas, o que denota uma racionalidade operacional reduzida, reiterando a urgência de salvaguardas institucionais robustas, conforme proposto por Williamson (1985).

No tocante ao oportunismo, a pesquisa identificou padrões recorrentes de comportamento estratégico por parte dos fornecedores, como a proposição de valores artificialmente baixos com posterior pleito de reequilíbrio econômico-financeiro e o descumprimento intencional de cláusulas contratuais. Tais práticas, amparadas em deficiências nos editais e em estruturas frágeis de fiscalização, corroboram a relevância dos fundamentos da TCT, sobretudo quanto à assimetria de informações e à incompletude contratual.

Quanto à governança, os dados apontam para uma lacuna significativa entre os instrumentos formais instituídos — a exemplo do Comitê de Governança e Riscos e do Plano de Integridade — e sua efetiva incorporação aos processos organizacionais. Tal dissociação entre normatividade e prática gerencial é interpretada, à luz de North (1990) e DiMaggio e Powell (1983), como reflexo do isomorfismo institucional, em que a adoção formal de estruturas não se traduz necessariamente em transformação substantiva da cultura organizacional.

Tal descompasso impacta diretamente a governança das contratações, aspecto central da Lei nº 14.133/2021, que exige, de forma explícita, a adoção integrada de práticas de planejamento, gestão por competência, gestão de riscos e controle interno, conforme disposto nos arts. 7, 11, 18, 22 e 169 (Brasil, 2021). A ausência ou fragilidade desses mecanismos eleva não apenas os riscos operacionais e estratégicos, mas também os custos transacionais, comprometendo os princípios constitucionais basilares, tais como a eficiência, a economicidade e a sustentabilidade das contratações públicas.

Nesse contexto, a governança atua como sistema integrador de estratégia, liderança e controle, capaz de mitigar assimetrias informacionais, reduzir riscos e fortalecer a integridade dos processos. Sob essa perspectiva, a gestão de riscos emerge não como uma obrigação meramente formal ou burocrática, mas como estratégia essencial para assegurar a otimização dos resultados nas contratações. Riscos não gerenciados geram ineficiências, comprometem a qualidade dos bens e serviços contratados e aumentam os custos ocultos e explícitos desde atrasos até a incidência de sanções administrativas.

Assim, a convergência entre essas teorias demonstra que uma governança robusta, aliada a um modelo de gestão de riscos efetivo e articulado ao controle interno, não apenas reduz os custos de transação, mas potencializa a consecução dos objetivos institucionais, com maior previsibilidade, qualidade e eficácia operacional.

Portanto, esta pesquisa não apenas valida empiricamente os constructos teóricos que a fundamentam, como também avança ao evidenciar os desafios inerentes à sua aplicação concreta. A correlação entre a ausência de planejamento estruturado, déficits de capacitação técnica e fragilidade nos mecanismos de controle sustenta a pertinência e aplicabilidade da TCT no contexto das contratações públicas. A articulação entre referencial teórico e evidência empírica reforça a consistência epistemológica do estudo e fortalece suas contribuições para o campo da Administração Pública, sobretudo no que tange à formulação de políticas institucionais orientadas à redução dos custos de transação e ao fortalecimento da governança contratual.

4.5 Proposta de ações para a mitigação dos riscos e melhoria no Setor de compras - CAC

Os resultados do mapeamento dos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), combinados às entrevistas com os responsáveis pelas compras públicas e à análise dos documentos normativos, evidenciam práticas que, confirmam e, em certos aspectos, tensionam os pressupostos teóricos da Teoria dos Custos de Transação (TCT). Constatou-se que os atributos transacionais: frequência, incerteza e especificidade de ativos influenciam diretamente na configuração dos mecanismos de governança empregados e, consequentemente, na magnitude dos custos envolvidos.

Quando os mecanismos de governança estão alinhados aos atributos das transações e às práticas de mitigação de riscos, observam-se redução dos custos, com menor exposição a

comportamentos oportunistas e melhor desempenho nas contratações. Por outro lado, a inadequação entre esses elementos resulta em ineficiências, atrasos e retrabalho, impactando negativamente sobre os custos e o desempenho dos processos licitatórios.

Os dados indicam que a fase de planejamento constitui o principal ponto crítico na gestão dos riscos, especialmente devido à racionalidade limitada dos agentes e à carência de capacitação, fatores que ampliam a incerteza e dificultam a adequada especificação dos ativos. Além disso, desafios internos como a resistência a mudanças e a fragilidade na cultura de gestão preventiva de riscos contribuem para o aumento das falhas, resultando em licitações desertas, impugnações e recursos administrativos que elevam os custos transacionais e demandam mecanismos de governança mais rígidos no monitoramento e fiscalização da contratação.

Diante desse diagnóstico, e considerando os dados empíricos obtido fundamentados na teoria adotada, propõe-se um conjunto de ações orientadas à mitigação dos riscos mapeados, à redução dos custos de transação, ao fortalecimento da cultura de gestão de riscos e ao aprimoramento da governança nas contratações públicas da UFT.

As ações recomendadas são apresentadas a seguir, sistematizadas no Quadro 14, que consolida as propostas para o fortalecimento da governança e a mitigação dos riscos identificados no processo de compras.

Quadro 14 – Proposta de Ações específicas para a mitigação dos riscos nos Pregões Eletrônicos

Fase da Contratação	Evento de Risco	Categoria	Ação Preventiva e Estratégica	Unidade Responsável
Planejamento	Falhas na especificação do objeto	Racionalidade Limitada	Realizar <i>benchmarking</i> com outros órgãos; Realizar estudo de mercado e interação com potenciais fornecedores.	Coordenação de compras/agentes de contratação e Equipe de planejamento.
	Pesquisa de preços inadequada	Incerteza / Especificidade	Ampliar a pesquisa de mercado com base em histórico de aquisições, diálogo prévio com fornecedores e fontes públicas confiáveis, para qualificar a estimativa de preços.	Agente de contratação e Equipe de Planejamento
	Pedidos frequentes de esclarecimentos	Incerteza/ racionalidade limitada	Aprimorar a fase preparatória com <i>benchmarking</i> , validação técnica com o mercado,	Requisitante, equipe de planejamento

			alinhamento com requisitante e checklist técnico-jurídico antes da publicação do edital.	da contratação e agente de contratação
Seleção de Fornecedor	Impugnações ao edital	Racionalidade limitada/ Oportunismo / Incerteza	Aprimorar os Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência com consultas a contratações similares, levantamento de mercado, audiência pública e checklist técnico-jurídico obrigatório para prevenir falhas e impugnações.	Agente de contratação e requisitante e equipe de planejamento da contratação
	Interposição de recursos	Oportunismo / Incerteza	Padronizar condutas para análise de documentos de habilitação; Garantir prazos adequados, transparência nas sessões, com critérios claros e objetivos de julgamento; Revisão de procedimentos, diligências e fundamentação legal nas decisões.	Agente de contratação e área requisitante e equipe de planejamento da contratação
	Itens desertos ou fracassados	Incerteza/ racionalidade limitada/ frequência	Readequar o planejamento, revisar o edital, atualizar a pesquisa de mercado de forma ampla, regional; Ampla divulgação para incentivar a participação de novos fornecedores.	Requisitante e agente de contratação
Gestão Contratual	Licitações desertas ou fracassada	Especificidade / Frequência/ incerteza	Readequar o edital; evitar cláusulas restritivas; Realizar estudo de mercado do objeto; Ajustar o edital, ampliar a divulgação	Requisitante/ Agente de contratação
	Empresa recusar/retardar assinar a ata de registro de preços ou contrato	Incerteza / oportunismo	Verificar previamente a capacidade técnica e financeira dos vencedores previamente + cláusula de desistência com penalidade; além de notificar a empresa.	Agente de contratação/ requisitante
	Fornecedor solicita reequilíbrio econômico financeiro	Oportunismo/ racionalidade limitada	Incluir cláusulas claras no edital e contrato para reequilíbrio econômico-financeiro, realizar pesquisa de mercado com fontes oficiais e solicitar planilha detalhada com memórias de cálculo e notas fiscais.	Setor de planejamento da contratação + Jurídico

	Atraso na entrega do produto ou entrega em desacordo com as especificações do termo de referência.	oportunismo/ incerteza/ frequência	Exigir plano de execução, monitorar prazos, aplicar penalizações e, em caso de descumprimento, recusar e solicitar substituição.	Fiscal do contrato de serviço ou produto.
	Falhas na fiscalização da execução contratual	Racionalidade limitada	Implementar capacitação institucional, treinamentos práticos e uma agenda de integração semestral - fortalecer a execução fiscalização e execução.	Alta gestão, e gestores de contrato

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

As ações propostas para mitigar os riscos identificados nos pregões eletrônicos analisados evidenciam a necessidade de consolidar uma governança mais responsiva e orientada à redução de ineficiências e incertezas que impactam diretamente a qualidade e o resultado das contratações públicas.

O quadro 14 apresentado estrutura iniciativas estratégicas como o *benchmarking*, ampliação da pesquisa de mercado, a padronização de condutas, treinamentos práticos e aprimoramento da fiscalização contratual, visando responder de forma preventiva aos riscos recorrentes nas licitações públicas. Essas medidas, não apenas auxiliam na tomada de decisão mais assertivas com base em dados e experiências consolidadas, como também promovem maior previsibilidade nos processos e reduzem as assimetrias informacionais, o que se reflete diretamente na diminuição dos custos de transação.

A atuação integrada entre requisitantes, agentes de contratação e unidades gestoras reforça a profissionalização do ciclo de compras públicas, ampliando a eficiência institucional e a qualidade dos bens e serviços contratados.

Quadro 15 – Ações Propostas para Mitigação de Riscos e Fortalecer a Governança das Contratações na UFT

Nº	Risco Identificado	Ação Proposta	Objetivo	Aplicação	Unid. Responsável
1	Falta de conhecimento técnico e gestão de riscos	Elaborar e divulgar cartilhas orientativas (guia de documentos e gestão de riscos)	Conscientizar a equipe de planejamento e unidades requisitantes sobre governança das contratações e gestão de riscos	Produção do material em formato digital e distribuição interna	CAC

2	Capacitação insuficiente da equipe de planejamento e unidades requisitantes e agentes de contratação	Criar plano de capacitação anual para todos os servidores envolvidos com a área de compras	Desenvolver competências profissionais com foco nas fases críticas dos processos licitatórios	Oferta de cursos, treinamentos presenciais e EAD, com calendário fixo	PROAD
3	Elaboração inadequada de documentos técnicos e instruções processuais	Promover oficinas práticas periódicas com elaboração simulada de documentos (termo de referência, mapa de risco, minuta de edital), envolvendo equipes de planejamento e unidades requisitantes e agentes de contratação	Desenvolver competências técnicas aplicadas, padronizar procedimentos críticos e identificar falhas e gargalos nos fluxos operacionais, assegurando maior qualidade, aderência normativa e eficiência nas contratações.	Realização de oficinas periódicas por semestre	PROAD/ CAC
4	Elaboração de editais com exigências restritivas ou excessivas	Realizar <i>benchmarking</i> estratégico com organizações públicas e realizar estudo de mercado com potenciais fornecedores.	Comparar práticas e requisitos utilizados em processos licitatórios semelhantes, garantindo a adequação e a razoabilidade das exigências nos editais.	Levantamento comparativo e reuniões técnicas com fornecedores	Unidade requisitante
5	Elaboração de mapa de riscos genérico, desatualizado e inadequado para a especificidade da contratação	Elaborar e revisar mapas de riscos com análise crítica do mercado e específicos para cada contratação	Assegurar que os mapas de riscos sejam consistentes e adequada às especificidades da contratação	Acompanhamento técnico por processo e validação pela CAC	Unidades requisitante
6	Ausência de histórico e análise detalhada das ocorrências dos riscos	Criar relatórios periódicos de gestão de riscos das licitações	Subsidiar a tomada de decisão com base em ocorrências e riscos identificados nas contratações	Implantação de relatórios trimestrais com consolidação de ocorrências	CAC
7	Fragilidade no controle e monitoramento das contratações	Implantar sistema tecnológico automatizado para apoiar a gestão de compras	Automatizar relatórios e monitorar riscos nos processos de compras	Desenvolver Ferramenta Digital ou adquirir um software	PROAD/ STI
8	Comunicação	Criar agenda	Promover	Reuniões e	PROAD/

	deficiente entre requisitantes e setor de compras	semestral com palestras e encontros entre requisitantes e compras	engajamento, integração e fortalecimento da cultura organizacional	palestras com pauta pré definida	CAC
9	Falta de alinhamento entre demandas e planejamento centralizado	Elaborar cronograma semestral de reuniões com unidades e campi	Levantar demandas e otimizar contratações em escala e compras compartilhadas	Agenda institucional com planejamento integrado	PROAD / CAC
10	Publicação de editais com falhas ou inconsistências documentais	Criar checklist padronizado para validação dos editais antes da publicação	Assegurar processos mais adequados, coerentes e com análise crítica de riscos atualizada	Implementação do checklist como etapa obrigatória	CAC
11	Ausência de indicadores de desempenho para avaliar a eficiência dos processos	Criar Indicadores-Chave de Desempenho das licitações	Avaliar desempenho, efetividade e identificar pontos críticos nos processos	Definição, monitoramento e avaliação semestral de KPIs	PROAD / CAC
12	Repetição de falhas e riscos não tratados nas contratações anteriores	Elaborar checklist final de ocorrências após finalizar a licitação	Obter feedback das contratações e melhorar a mitigação de riscos futuros	Inclusão de etapa de revisão pós licitação com equipe técnica	CAC
13	Demandas não incluída no PCA (Plano de Contratações Anual), seja continuada ou inédita	Estabelecer rotina de atualização e revisão trimestral do PCA junto às unidades;	Assegurar o alinhamento contínuo entre as demandas institucionais e o planejamento anual de contratações	Reuniões com responsáveis pelas unidades e atualização do sistema	PROAD/ CAC
14	Morosidade da instrução processual / atraso no cronograma de compras	Criar checklist incluindo o controle dos processos prioritários com previsão de data de conclusão da licitação e controle da data de vigência do contrato atual; Implantar cronograma de planejamento integrado com prazos pactuados entre requisitantes e setor de compras e	Evitar perda de prazo dos contratos vigentes e prioritários para iniciar o planejamento da contratação ou prorrogação do contrato; Reduzir atrasos nos processos licitatórios por meio de uma programação colaborativa e previamente	Acompanhamento de Prazos do cronograma, levantamento das demanda e Responsabilidades	CAC

		monitorar os prazos.	definida		
15	Governança e gestão de riscos pouco disseminados	Fomentar à Cultura Organizacional Voltada à Gestão Preventiva de Riscos por meio de ações educativas integradas; agendas anuais com palestras entre os setores envolvidos.	Promover cultura preventiva de riscos por meio de ações educativas e integração dos setores de compras.	Realização de campanhas, palestras e eventos anuais integrados	PROAD

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A inovação desta proposta reside na coerência entre o diagnóstico empírico e as soluções apresentadas, o que confere à pesquisa não apenas um caráter descritivo, mas também propositivo, orientado à melhoria concreta da gestão pública. Ao vincular cada ação estratégica aos riscos mapeados, a proposta garante racionalidade técnica e aplicabilidade prática, favorecendo sua aceitação e institucionalização.

Benefícios esperados

1. Redução de riscos operacionais: Ações como checklist pré-edital e revisão de mapa de riscos previnem falhas, impugnações, recursos e judicialização, garantindo maior segurança jurídica e regularidade dos processos.
2. Diminuição dos custos de transação: Evita retrabalhos, morosidade e licitações desertas ou fracassadas, economizando tempo e recursos, além de acelerar os processos licitatórios, promovendo maior economicidade e produtividade.
3. Fortalecimento da governança e maturidade institucional: A integração entre setores e a geração de relatórios periódicos aumentam a transparência e o controle, alinhando-se aos pilares da governança: estratégia, liderança e controle.
4. Aprimoramento da cultura de gestão de riscos: A gestão proativa dos riscos cria uma cultura organizacional orientada à prevenção, não apenas à reação de problemas.
5. Maior aderência à Lei 14.133/2021: As ações propostas cumprem diretamente os artigos da lei sobre planejamento, avaliação de riscos, governança e integridade, promovendo conformidade e maturidade institucional.

6. Capacitação contínua: O fortalecimento das competências dos servidores promove maior autonomia técnica e segurança nas decisões, diminuindo a dependência de consultoria jurídica.
7. Estimulação à cooperação intersetorial: Melhora a comunicação entre os setores envolvidos, evitando sobreposição de responsabilidades e atrasos nos processos.
8. Maior previsibilidade e controle dos resultados, aumento da taxa de sucesso das licitações: Termos de referência mais bem elaborados atraem mais fornecedores e aumentam a competitividade, reduzindo licitações desertas ou fracassadas.
9. Controle contínuo e decisão baseada em dados: Relatórios periódicos de gestão de riscos favorecem decisões mais assertivas e tempestivas.
10. Valorização institucional: Uma gestão de riscos eficaz transmite à sociedade e aos órgãos de controle uma imagem de responsabilidade, seriedade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A adoção das ações propostas visa fortalecer a governança nas contratações públicas, com foco na mitigação de riscos operacionais, com processos mais eficientes e previsíveis. Ao enfrentar recorrentes questões como morosidade processual, planejamento inadequado, falhas na comunicação interna e deficiência na padronização dos processos, busca-se consolidar uma gestão de compras estratégica, integrada e transparente.

O uso de ferramentas como checklists, indicadores de desempenho e sistemas tecnológicos, aliada à capacitação contínua e ao diálogo institucional, contribui diretamente para o aumento da maturidade organizacional e para a cultura orientada à integridade, à economicidade e à eficácia. Com a adoção das ações, espera-se a elevação da eficácia operacional, maior coerência nos fluxos de contratação e o fortalecimento da transparência e responsabilidade na gestão pública. Tais medidas favorecem a coerência nos fluxos de contratação, reduzem custos, otimizam recursos e impulsionam uma administração pública moderna e orientada por resultados.

4.6 Recomendações

Para que as ações propostas sejam efetivas e sustentáveis, é fundamental que estejam acompanhadas de estratégias estruturantes, capazes de promover transformações

organizacionais consistentes. A seguir, apresentam-se recomendações práticas e fundamentadas:

- Apoio da alta gestão institucional: É imprescindível o engajamento da Reitoria e da Pró-Reitoria de Administração e Finanças, garantindo alocação de recursos, disponibilização de pessoal qualificado e incentivo à consolidação de uma cultura organizacional pautada na governança e na integridade.
- Plano de Capacitação contínuo: Recomenda-se a implementação de um plano anual de capacitação voltado aos agentes de contratação, equipes de planejamento e requisitantes, com ênfase em gestão de riscos, fiscalização e uso dos sistemas de compras, com base em experiências e casos concretos da UFT.
- Metas e indicadores no Plano de Contratações Anual (PCA): Sugere-se a criação de um painel de indicadores de desempenho com metas semestrais que possibilitem o monitoramento de aspectos como tempo médio de tramitação, falhas recorrentes e riscos mitigados.
- Revisões periódicas dos riscos: Propõe-se a institucionalização de revisões regulares do mapa de riscos, conduzidas por um comitê específico, assegurando o acompanhamento sistemático das ações preventivas e de contingência adotadas.
- Promoção de cultura organizacional orientada à prevenção e responsabilização: É recomendável a realização de workshops, rodas de conversa e campanhas internas voltadas à sensibilização dos servidores sobre a relevância da gestão de riscos, incentivando a proatividade, o aprendizado institucional e a responsabilização por eventuais falhas.

Essas recomendações visam transformar as ações propostas em vetores de mudança organizacional, aproximando a gestão de riscos da prática estratégica e eficaz preconizada pelos referenciais de governança pública do TCU (2020) e da CGU (2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário atual da administração pública, a governança das contratações configura-se como pilar estratégico para o fortalecimento institucional, promovendo práticas orientadas à eficiência, integridade e *accountability*. No âmbito do pregão eletrônico, modalidade marcada

pela necessidade de celeridade e precisão nas decisões, a integração da gestão de riscos aos processos de aquisição se torna não apenas desejável, mas indispensável.

Essa integração permite antecipar vulnerabilidades, mitigar incertezas e qualificar as decisões, resultando em contratações mais consistentes, com menor exposição a falhas e desperdícios, alinhadas à geração de valor público. Quando associada a fundamentos da teoria dos custos de transação, essa prática se mostra ainda mais sólida, ao demonstrar como estruturas institucionais podem ser ajustadas para conter custos ocultos e aprimorar o desempenho contratual.

Nesse contexto, o presente estudo teve como objetivo geral analisar os riscos associados aos pregões eletrônicos realizados na Universidade Federal do Tocantins (UFT), entre 2021 e 2024, identificando suas implicações nos custos de transação inerentes às contratações públicas. Buscou-se, ainda, investigar de que maneira a implementação de práticas de governança contribuíram para mitigar esses custos e otimizar o desempenho das aquisições. Esse objetivo foi alcançado à medida que os riscos foram identificados, analisados e relacionados aos elementos de custos de transação, ressaltando suas causas e consequências.

A partir do mapeamento e análise dos processos licitatórios, foram identificados riscos recorrentes nos pregões eletrônicos e sua relação com os custos de transação, evidenciando impactos diretos nos resultados das contratações. Por meio da triangulação de dados documentais, entrevistas e legislação vigente, permitiu identificar fragilidades de natureza estrutural, técnica e cultural que comprometem a efetividade da governança nas aquisições públicas, especialmente no que se refere à gestão de riscos, conforme os princípios da Lei nº 14.133/2021.

Entre os riscos mais frequentes, destacam-se: morosidade processual, falhas na especificação dos objetos, deficiências na pesquisa de preços e problemas operacionais. Tais fatores indicam ineficiências relacionadas a elementos da teoria dos custos de transação, como incerteza, especificidade de ativos e comportamentos oportunistas. Também foram observadas limitações associadas à racionalidade limitada dos agentes públicos, baixa previsibilidade de prazos e qualidade variável nas entregas, o que acarreta atrasos, retrabalho e aumento dos custos administrativos.

Ou seja, quanto ao objetivo de identificar os principais riscos associados aos pregões eletrônicos realizados pela UFT entre 2021 e 2024 e suas implicações nos custos de transação, a pesquisa documental e o mapeamento dos pregões evidenciaram riscos críticos concentrados

na fase de planejamento, como falhas na elaboração dos termos de referências, morosidade nos trâmites internos, baixa previsibilidade de concretização da licitação e estimativas de demanda. Esses riscos foram diretamente associados ao aumento dos custos de transação, manifestados por meio de impugnações, interposição de recursos administrativos, licitações fracassadas ou desertas, e dificuldades na execução contratual. Os dados coletados nos documentos institucionais e nas entrevistas confirmaram a correlação entre essas fragilidades e os princípios da Teoria dos Custos de Transação, especialmente no que tange à racionalidade limitada dos agentes públicos e ao comportamento oportunista dos fornecedores.

O segundo objetivo do estudo consistiu em investigar os desafios enfrentados pela Coordenação de Aquisição e Contratação (CAC) no gerenciamento de riscos, bem como avaliar o nível de implementação da governança nas contratações. Os dados apontam falhas e inconsistências na fase de planejamento, ausência de monitoramento contínuo das contratações e dificuldades de integração entre os setores envolvidos, o que amplia a incerteza e os custos transacionais. Ainda que a alta gestão tenha instituído formalmente instrumentos de governança por meio de normativos e resoluções, constatou-se que sua aplicação ocorre, em grande parte, de forma meramente legalista, sem integração efetiva com os processos decisórios e operacionais da área de compras.

Embora a Lei nº 14.133/2021 represente um avanço importante, sua implementação na UFT ainda é incipiente e requer maior esforço na disseminação, integração e monitoramento dos riscos ao longo de todo o ciclo contratual, inclusive após a fase licitatória e a formalização dos contratos. Apesar da existência de normativas internas e estruturas formais de Política de Governança e Gestão de Riscos, foi identificada a ausência de monitoramento contínuo e de capacitação periódica dos agentes públicos envolvidos. Isso fragiliza a governança e compromete a eficiência dos processos de contratação, confirmando a necessidade de adoção de estratégias estruturadas, como defendido pela literatura teórica adotada na pesquisa.

Diante dessas fragilidades, as principais dificuldades apontadas são: a baixa integração entre os setores e unidades requisitantes responsáveis pelas contratações, o distanciamento entre o Plano de Contratação Anual (PCA) e o mapa de riscos, e a falta de capacitação técnica e treinamento contínuo dos servidores da área de compras. Esses fatores se traduzem em riscos operacionais, estratégicos e de integridade, conforme evidenciado nas entrevistas e documentos analisados.

Por fim, quanto ao terceiro objetivo, de propor melhorias nas práticas de governança e gestão de riscos com base nos dados obtidos, visando à redução de custos de transação e à qualificação dos processos de compras da universidade, a pesquisa resultou na elaboração de um relatório técnico com ações práticas e viáveis, organizadas conforme as fases da contratação pública. Fundamentadas nas análises empíricas, as propostas dialogam diretamente com os instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021, contribuindo para o fortalecimento institucional, a qualificação dos processos de compras e a prevenção de falhas recorrentes.

Esse relatório técnico contém propostas de ações e estratégias alinhadas às fragilidades identificadas e aos riscos mapeados. Entre as principais sugestões de aprimoramento, destacam-se: implantação de um plano de capacitação anual para servidores envolvidos nas compras públicas incluindo agentes de contratação, equipe de planejamento e unidades requisitantes; a definição de uma agenda para promover a integração entre setores e os agentes de contratação; promoção de uma cultura de governança orientada à prevenção; adoção de ferramentas informatizadas de apoio à gestão de compras; e estabelecimento de indicadores de desempenho vinculados ao planejamento institucional.

O cenário observado na UFT reflete desafios estruturais e culturais enfrentados por outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em que avanços normativos coexistem com dificuldades na implementação prática da gestão de riscos. Como destacam Pinto, Nogueira e Cerquinho (2020), a fragilidade na aplicação desses instrumentos compromete sua finalidade preventiva. De forma convergente, Krudycz e Mussi (2025) ressaltam que a efetividade da gestão de riscos está condicionada à presença de liderança técnica qualificada e atuante, à capacitação continuada dos servidores públicos envolvidos e à consolidação de uma cultura organizacional comprometida com a profissionalização e a gestão estratégica.

A pesquisa contribui, de forma teórica, para o campo da Administração Pública ao demonstrar empiricamente que falhas na governança e a ausência de práticas estruturadas de gestão de risco afetam negativamente os resultados das contratações públicas. Do ponto de vista prático, o estudo oferece subsídios concretos à UFT e a outras instituições de ensino superior para o aprimoramento de seus processos de aquisição.

Os achados reforçam a importância de uma atuação articulada da alta gestão no fortalecimento dos mecanismos de governança e na consolidação da gestão de riscos como prática institucional. Ressalta-se, ainda, o papel estratégico da liderança no engajamento e na

conscientização dos servidores para uma mudança da cultura organizacional voltada à gestão proativa de riscos no âmbito das aquisições públicas.

Em síntese, os resultados reforçam que o aperfeiçoamento da governança nas contratações públicas, ancorado na gestão de riscos e nos fundamentos da Teoria dos Custos de Transação, representa um caminho estratégico para elevar a eficiência, a integridade e a confiabilidade dos pregões eletrônicos. A principal contribuição do estudo reside na evidência de que a adoção de práticas preventivas, sistematizadas e baseadas em evidências fortalece a capacidade institucional para planejar adequadamente, mitigar riscos e promover contratações mais vantajosas.

Entre as limitações do estudo, destacam-se o recorte temporal restrito ao período de transição normativa, o que impacta a consolidação dos mecanismos de governança e da cultura de riscos na instituição. Ademais, a análise concentrou-se na perspectiva interna da UFT, sem contemplar a visão dos fornecedores, o que pode limitar a compreensão sobre a totalidade dos riscos e seus efeitos nos custos de transação. Apesar da adoção de técnicas rigorosas de triangulação, a predominância de dados qualitativos pode implicar certo grau de subjetividade.

Para pesquisas futuras, sugere-se ampliar o escopo temporal e analítico, incorporando a percepção dos fornecedores e métricas quantitativas para mensurar os efeitos da governança e da gestão de riscos no desempenho das contratações. Estudos comparativos entre instituições públicas também podem contribuir para validar os achados e fortalecer o embasamento para formulação de políticas públicas mais eficazes.

Por fim, a originalidade desta pesquisa está na capacidade de articular fundamentos teóricos e evidências empíricas ao investigar, de forma integrada, os mecanismos de governança e sua influência na efetividade da gestão de riscos em pregões eletrônicos no contexto de uma universidade pública federal, oferecendo subsídios relevantes para o aperfeiçoamento das práticas de compras públicas e para o fortalecimento da governança institucional.

REFERÊNCIAS

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000:2018 - Gestão de riscos: diretrizes**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000:2009 - Gestão de riscos — princípios e diretrizes**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2009.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista RAP** - Rio de Janeiro v.52, n.1, p. 89-106, jan. - fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/YQ35TgSsFSq3J8RvVpNMjpB/?format=pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

AMORIM, V. A. J. de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília: Senado Federal – Coordenação de Edições Técnicas, 2021. *E-book*.

AMURIM, Elisangela Pires da Silva de; MUTTI, Cláudia Silveira Thys; RAMOS, Fernando Maciel; MACAGNAN, Clea Beatriz. Análise da complexidade contratual em aquisição de bens e serviços públicos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 3–17, 2023. DOI: 10.12979/rcmccuerj.v26i3.55147. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rcmccuerj/article/view/55147>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ANCHUNDIA, P.; ROMERO, X.; PEREZ, A. Risk management and process management in universities: Application in the University Laica Eloy Alfaro Manabí. **In Annals of the 35 th International Academic Conference**, p. 121-138, 2018. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/sek/iacpro/6408929.html>. Acesso em: 10 fev. 2025.

AQUINO, C. M. S.; SALES, L. B. **Custos ex-ante e ex-post, à luz da teoria do custo de transação: um estudo multicaso no setor de fruticultura**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/server/api/core/bitstreams/c1a56d80-7640-4369-99d4-2d87916ee23f/content>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ARAÚJO, A.; GOMES, A. M. Gestão de riscos no setor público: desafios na adoção pelas universidades federais brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, Brasil, v. 32, n. 86, p. 241–254, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/186521>. Acesso em: 7 out. 2024.

ARAÚJO, B. D. L.; PINHEIRO JÚNIOR, F. M. L; ABREU, F. P. Gerenciamento de aquisições de soluções de tecnologia da informação em uma universidade pública do Ceará. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 4, n. 1, p. 43, 2016.

ARAUJO, J. M. **Análise da aquisição de medicamentos especializados no estado da Bahia à luz da teoria de custos de transação**. Orientadora: Prof. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro. 2021. 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/36606>. Acesso em: 10 mar. 2025.

AUGUSTO, C. A. *et al.* Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 4, p. 745–764, out. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/zYRKvNGKXjbDHtWhqjxMyZQ/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ÁVILA, G. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, CE, Brasil, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2016. DOI : 10.32586 /rcda.v12i2.110 . Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110>. Acesso em: 5 out. 2024.

AZEVEDO, P. F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Revista Agricultura**, São Paulo, SP, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.

AZEVEDO, P. L. de. **Custos de Transação e Desempenho Contratual: O Caso da Terceirização da Atividade de Manutenção em Refinarias de Petróleo Brasileiro S.A.** 2015. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BALDAM, Roquemar de Lima *et al.* As disfunções relacionadas aos termos de referência de compras públicas e possíveis soluções. **Práticas de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 50-68, 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2011.

BERNSTEIN, P. L. **Desafio aos Deuses: A fascinante história do Risco**. Rio de Janeiro, Brasil: [s. n.], 1997.

BICHETT, Miria; VARGAS, Sandra Martins Lohn. Fatores influenciadores na satisfação e motivação ao trabalho no setor público municipal. **Desafio Online**, Campo Grande, v. 9, n. 1, p. 138– 162, 2021. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/deson/article/view/10195>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BLANCHET, G. A. M.; REGO, A. L. C. **A governança corporativa do futuro:** tendências e desafios. In: SAAVEDRA, Giovani Agostini (org.). *Governança corporativa, compliance e gestão de riscos*. São Paulo: Eseni, 2020.

BORGES, F. Q.; BORGES, F. Q. Teoria Institucional: uma contribuição para a gestão pública do desenvolvimento. **Revista Ciências Humanas**, [S. l.], v. 14, n. 1, 2021. DOI: 10.32813/2179-1120.2021.v14.n1.a759. Disponível em: <https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/759>. Acesso em: 13 out. 2024.

BOSIO, E.; DJANKOV, S., GLAESER, E.; SHLEIFER, A. “Public procurement in law and practice”, **American Economic Review**, v. 112, n. 4, p. 1091-1117, 2022. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/public_procurement_in_law_and_practice_aer2022.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

BRAGA, M. Risco bottom up: uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Revista da CGU**, v. 9, n.15, p. 682 - 699, jul/dez. 2017. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/103. Acesso em: 5 out. 2024.

BRANDÃO, F. T. **Eficiência na gestão das compras públicas**: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21930>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Gestão de riscos no Poder Executivo Federal**. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica/gestao-de-riscos-no-poder-executivo-federal>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Gestão de riscos da CGU**. 2018, p. 182. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74061/1/Apresentacao_Formacao_de_Multiplicadores.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto 5.450/2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Decreto 7.892/2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Decreto 9.203/2017**. Estabelece a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. 2017.

BRASIL. **Decreto 10.947/2022**. Regulamenta o inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Decreto 11.462/2023**. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor o sistema de registro de preços.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. **Curso de gestão de riscos nas contratações públicas** – apostila do aluno / redação de Edmar Gomes de Azevedo Júnior. Brasília: ENAP, 2020. 55 p.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10687/1/CadernosBrasil.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.032, de 23 de outubro de 2000.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Tocantins. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110032.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 2002.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Manual de compras baseado no custo-benefício.** Versão do Arquivo n. 01 – abril/2025. Disponível em:
<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-cont-ratacoes/manual-de-compras-baseadas-na-relacao-custo-beneficio.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Estabelece normas para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 47-48, 29 maio 2017. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-19540171>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos.** Brasília, DF, 2013. Disponível em:
<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2022/01/guia-de-orientacao-para-o-gerenciamento-de-riscos.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Portal de compras do Governo Federal. **Painel de Compras.** 2020. Disponível em:
[Painel de Compras — Portal de Compras do Governo Federal \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-cont-ratacoes/manual-de-compras-baseadas-na-relacao-custo-beneficio.pdf). Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais – SEFAZ - MG. **Declaração de Apetite a Riscos da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.** Disponível em:
https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2025-02/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20APETITE%20A%20RISCOS%20-%20SEPLAG.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria de Gestão - SEGES/ME. **Portaria SEGES/ME 8.678/2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE/PE. **Cartilha**: Diálogo sobre Riscos nas Contratações Públicas. 2º ed. 2024. 1. 33f. Disponível em: https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2024/06/cartilha_dialogo_sobre_riscos_contratacoes_V4-1.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – SEFAZ/RS. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE. **Guia de gestão de riscos nas contratações públicas**. Porto Alegre: SEFAZ/RS, 2024. 19 p. Disponível em: <https://fazenda.rs.gov.br/upload/arquivos/202504/30150207-1733246655-guia-gestao-riscos-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE- SP. **Cartilha sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos**: Lei Federal nº 14.133/21. São Paulo: TCE- SP, 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha_nova_lei_licitacoes_contratos.pdf. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **10 passos para a boa gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. 31 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/3F/D5/65/C0/27A1F6107AD96FE6F18818A8/10_passos_ba_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Dez passos para a boa governança**. 2 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_pra_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União -TCU. **Licitações & Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed., Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL.Tribunal de Contas da União - TCU. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018, 154 p. : il. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** 2 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024

BRASIL Tribunal de Contas da União - TCU. **Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos.** Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 164 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **TCU identifica baixa utilização da nova lei de licitação pela administração pública.** Brasília: TCU, 25 out. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-identifica-baixa-utilizacao-da-nova-lei-de-licitacao-pela-administracao-publica>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT. **Cartilha de Gestão de Risco nas Contratações:** Diretrizes para a Gestão de Contratações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. TJDFT: Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sem-a-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região - TRF3. **Eficaz, eficiente, efetivo:** entenda a diferença entre esses termos. Brasília, DF: TRF3, 2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASILIANO, C. S. **Gestão de riscos corporativos:** uma abordagem estratégica. São Paulo: Atlas, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRITO, Isabella. **Governança em contratações públicas:** a transformação passa pelos meios. 2020. Disponível em: <https://licitacaoecontrato.com.br/assets/artigos/governanca-contratacoes-publicas-transformacao-passa-pelos-meios17082020.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRITO, O. **Controladoria de risco – Retorno em instituições financeiras.** Saraiva, 2003.

CAMARÃO, T. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:** Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. / coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sergio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. – Belo Horizonte: Fórum, 2022 (179-210).

CARDOSO, L. O.; ALVES, P. R. **A nova Lei de Licitações e a inexorável chegada da governança das contratações.** Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governançabrasil, 17 de setembro de 2021. *E-book*.

CARDOSO, S. K. A. B. ; GOMES, F. N. ; PEDERNEIRAS, M. M. M. Planejamento nas Contratações Públicas: Burocracia ou Garantia de Eficiência. **Revista Foco**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. e651, 2023. DOI: 10.54751/revista_foco.v16n1-014. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/651>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CAVALCANTE, A. de M.; SANTOS, L. G.; O planejamento da licitação e seu impacto na eficiência e na economicidade do pregão eletrônico para registro de preços. **Revista EmpíricaBR** v. 1, n. 1, p. 185 - 210, 2018. disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7550>. Acesso em: 12 out. 2024.

CAVALCANTI, A. C. L., AZEVEDO, L. C. S., PINHEIRO, M. M. A. O impacto dos custos de transação sobre a terceirizações governamentais - enfoque teórico. **Anais do IX Congresso Brasileiro de Custos - ABC** - São Paulo, SP, Brasil, 2002.

CAVALCANTI, A.C. F; MARTINS, C. D. P. Influências do gerenciamento de riscos na melhoria das aquisições públicas de um hospital da rede Sentinela. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, Brasília, DF, v. 6, n. 2, p. 1726–1774, 2015.

CHANG, W., ELLINGER, A.E., BLACKHURST, J. A contextual approach to supply chain risk mitigation. **International Journal of Logistics Management**, v. 26, p. 642–656, 2015.

CHEN, Chung-An; BOZEMAN, Barry. **Organizational risk aversion:** comparing the public and non-profit sectors. **Public Management Review**, v. 14, n. 3, p. 377–402, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637406>.

COASE, R.H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 18 nov. 2024.

COPELLO, F. **Controles Internos:** uma visão prática. 2. ed. Porto Alegre: Pro Innovation, 2019. *E-book*.

CORREA, H.L. **Gestão de redes de suprimento.** Editora Atlas. São Paulo, 2010. *E-book*.

CORRÊA, L. N. **Metodologia científica:** para trabalhos acadêmicos e artigos científicos. Florianópolis: CVM LAVDE, 2008.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada. Brasil: PWC, 2007. *E-book*.

Disponível em:

<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Controles Internos**: Estrutura Integrada. Sumário Executivo. São Paulo: PricewaterhouseCoopers, 2013. disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1pus9K4QtWtJGwUus6EGGiO9y4s01cd1W/view?pli=1>.

Acesso em 10 mar. 2024.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Gerenciamento de riscos corporativos: integrado com estratégia e performance. Brasil: PricewaterhouseCoopers, 2017. E-book. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41825>. Acesso em: 10 maio. 2024.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas**: para além da economicidade.

Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 20 jun. 2023.

COSTA; HOLLNAGEL; BUENO. Compras governamentais: panorama atual e desafios.

Revista Científica Hermes, São Paulo, v. 23, p. 51-75, 2019. Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4776/477658117003/html/>. Acesso: 05 out. 2024.

COSTA JUNIOR; COSTA. Qualidade e economicidade à luz da teoria dos custos de transação: um estudo de caso dos processos licitatórios de um município do Rio Grande do Norte. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Junior**, Juiz de Fora, v. 4, n. 2, p. 187-211. jul/dez/2013. Disponível em

<https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/96/82>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CRUZ, L. G. S. **As compras públicas e a fase preparatória do processo licitatório da lei nº 14.133/2021**: Uma abordagem à luz da Teoria dos Custos de Transação. 2022. 97 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Direito, 2022.

CUYPERS, Ilya R.P. *et al.* Transaction cost theory: Past progress, current challenges, and suggestions for the future. **Academy of Management Annals**, [s.l.], v. 15, n.1, p. 111-150, 2021.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Análise Econômica do Direito nas Contratações Públicas**. 2016. Disponível em:

https://www.up.edu.pe/UP_Landing/alacde2017/papers/50-Law-economics-public-contracts.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUMONT, F. M.; GONÇALVES, M. A. H. P.; CEZAR, L. C. Gestão de riscos nas compras públicas: reflexões sobre a nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 185-206, jul. 2024. DOI: 10.5433/1980-511X.2024.v19.n2.p185-206. ISSN: 1980-551X.

FAGUNDES, J. **Economia Institucional: Custos de Transação e Impactos sobre Política de Defesa da Concorrência**. Textos para Discussão, Rio de Janeiro, n. 407, 1997. Disponível em: http://www.ie.ufrrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_impactos_sobre_politica_de_defesa_da_concorrencia.pdf. Acesso em: 5 out. 2024.

FAN, Y.; STEVENSON, M. A review of supply chain risk management: definition, theory, and research agenda. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 48, n. 3, p. 205–230, 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.1108/IJPDLM-01-2017-0043>. Acesso em: 10 fev. 2025.

FARIA, A. C.; ARRUDA, A. G. S.; DI SÉRIO, L. C.; PEREIRA, S. C. F.. Ensaio sobre a Teoria dos Custos de Transação (TCT): Foco na Mensuração . In: XXI Congresso Brasileiro de Custos, 2014, Natal. **Anais** [...]. Natal: Associação Brasileira de Custos, 2014.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M. ; GONÇALVES, M. A. Avaliação dos riscos do pregão eletrônico: uma abordagem pela teoria da nova economia institucional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n. 37, p. 211-227, dez. 2013.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. Avaliação dos riscos do pregão eletrônico: uma abordagem pela teoria da nova economia institucional. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, [S. l.], 2009. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/976>. Acesso em: 4 nov. 2024.

FARIA, G. **Indicadores de eficiência do pregão eletrônico: um estudo em uma Universidade Pública Federal**. 2017. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FARINA, Elizabeth M. M. Q.; AZEVEDO, Paulo F.; SAES, Maria Sylvia M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FERRANDO, M. D' O.; LOCK, F. N. Dimensões dos custos de transação em licitações: o caso dos pregões eletrônicos para aquisição de medicamentos de um hospital público. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, ano XX, v. 20 n. 36, p. 32- 52, jul/dez. 2023. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/12771>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FERREIRA, F.; SOUZA, A. A. Custos de transação em licitações: Análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, [S. l.], v. 20, n. 2, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/68>. Acesso em: 15 out. 2024.

FERREIRA, N.; LOSS, R. A; COSTA, S. R. D.; A precisa definição do objeto em licitações como requisito para aquisição de bens e serviços pela administração pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3680, 29 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24985>. Acesso em: 2 nov. 2024.

FIM, C.; BALDAM, R.L. Measurement and evaluation of transaction costs on public procurement. **Business and Management Review**, v.4, n.10, p. 23-35, april, 2015.

FIM, C. **Proposta de método para mensuração e avaliação dos custos de transação sobre compras públicas**. Orientador: Jorge Madeira Nogueira. 2015. 167 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

FRANÇA, A. F. **Análise das Possíveis Fragilidades em Pregões Eletrônicos como Ferramenta de Compras Públicas** / Andryel Farias França; orientador Prof. Dr. Eduardo Bona Safe Matos. -- Brasília, 2024. 33 p. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/41145/1/2024_AndryelFariasFranca_tcc.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

FRANCO; F. L. **Governança e Gestão de Riscos em Organizações Públicas**. Apostila, 2017. Disponível em: http://brasilia.mackenzie.br/apps/files/fpmb_governanca_e_gestao_de_riscos_em_organizacoes_publicas_apostila.pdf. Acesso em 15 nov. 2024.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, 2013.

FREGONEZE, G. B. *et al.* **Metodologia científica**. Londrina/PR: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2014.

FURLAN, L. de M.; PACHECO, A. S. V. Gestão de risco: estudo de caso sobre os desafios na implantação e implementação. **Rev. Ibero-Am. de Est. – RIAE Iberoamerican Journal of Strategic Management - IJSM**. São Paulo, v. 20, p. 1-23, 2021.

GALA, P.. A teoria institucional de Douglass North. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 276–292, abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Szh6qfj6sfzHQ7KP7b4vPfM/#>. Acesso em: 20 out. 2024.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 191.

GIL, A. C. (2002). **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Atlas.

GOMES, R. J. de S. **Um estudo sobre variáveis que influenciam na eficiência do pregão como ferramenta das compras públicas.** 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GONÇALVES, F. E. F; NASCIMENTO, J. O; ZITTEI, M. V. M; VARELA, P. S. Frequência e custos de transação em licitações do governo do estado de São Paulo. **Revista Liceu On-line**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 49-69, jul./dez.2023.

GONÇALVES, Marivaldo de Sousa; FIGUEIREDO, Paulo S. Determinantes dos prazos das compras públicas por meio de pregão eletrônico. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e85792, 2023. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.85792>

HILL, Stephen. **Guia sobre a gestão de riscos no serviço público.** In: escola nacional de administração pública. Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação. Brasília, DF: ENAP, 2006, p. 36-49. (ENAP Cadernos, 30).Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/651/1/Uma%20explora%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20da%20literatura%20sobre%20a%20inova%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

HILL, S.; DINSDALE, G. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público.** Tradução L. C. Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2003. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/692/1/Uma%20base%20para%20o%20desenvolvimento%20de%20estrat%C3%A9gias%20aprendizagem%20para%20a%20gest%C3%A3o%20de%20riscos%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%BCblico>. Acesso em: 11 jan. 2025.

HOBBS, Jill E. A transaction cost approach to supply chain management. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 1, n. 2, p. 15-27, 1996.

HO, W.; TALLURI, S.; DING, X. A. Supply chain risk management: a literature review. **International Journal of Production Research**, v. 53, n. 16, p. 5031–5069, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos**, São Paulo, SP: IBGC, 2007 (série de cadernos de governança corporativa, 3). 48p.

INSTITUTO DE AUDITORES DO BRASIL. IIA. **As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles.** 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-L-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ISHIKAWA, Kaoru. **What is Total Quality Control?** The Japanese Way. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.

KAPLAN, R. S.; MIKES, A. Managing risks: A new framework. **Harvard Business Review**, v. 90, n. 6, p. 48-60, 2012. Disponível em: <https://hbr.org/2012/06/managing-risks-a-new-framework>. Acesso em: 10 fev. 2025.

KETOKIVI, Mikko; MAHONEY, Joseph T. Transaction Cost Economics As a Theory of Supply Chain Efficiency. **Production and Operations Management**, s.l v. 29, n.4, p. 1011-1031, 2020.

KLEIN JUNIOR, V. H. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability. **Revista de Contabilidade e Organizações, São Paulo**, v.14, p. e163964, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/342719687_Gestao_de_riscos_no_setor_publico_brasileiro_uma_nova_logica_de_accountability. Acesso em: 6 out. 2024.

KRUDYCZ, N.; MUSSI, R. Análise do processo de compras em uma universidade federal: desafios e implicações. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v.14, n.1, p. 01-21, 2025.

LAMARÃO, Ronaldo Coelho. Os custos de transação do contrato administrativo derivado de licitação: uma incidência da teoria da imprevisão. **Revista Direito em Discurso**, Londrina, v. 4, n. 2, p. 11-21. 2013. Disponível em:

<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/rdd/article/view/10665>. Acesso em: 10 fev. 2025.

LOPES, A. E. M. P.. Dependência de recursos e custos de transação: rumo a um modelo convergente. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 24, n. 4, p. 806–813, out. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/Khr4sRGVVvh67FkCk7vCQhF/?format=pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

MADEIRA, F. N.; ANDRADE, M. M. de. A política de governança das contratações públicas sob a perspectiva da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Revista Observatório de La Economía Latino Americana**, [S. l.], v. 22, n. 7, p. e 5582, 2024. DOI: 10.55905/oe lv 22 7-031. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/5582>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MANUJ, Ilia; MENTZER, John T. Global supply chain risk management strategies. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, [S.l.], v. 38, n. 3, p. 192-223, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Gisele Aparecida Costa. **Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte em pregões eletrônicos: O caso da Universidade Federal de Lavras**. 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010. DOI: 10.21118/apgs.v2i1.4015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 18 dez. 2023.

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

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro** 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELO, A. S. **Gestão de Compras Públicas**: Um estudo de caso na UNIPAMPA - Campus Dom Pedro. 2012. 97 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. **Law and Economics of Public Organizations -A transaction costs approach**. 2007.

MÉNARD, C.; KLEIN, P. G. Organizational issues in the agrifood sector: toward a comparative approach. **American Journal of Agricultural Economics**, [S.l.], v. 86, n. 3, p. 750–755, 2004.

MENDONÇA, R. A. M. *et al.*. Institucionalização de compras públicas sustentáveis: uma análise da experiência do governo de Minas Gerais 1. **REAd. Revista Eletrônica de Administração** (Porto Alegre), v. 23, n. 3, p. 62–91, set. 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/read/a/5vCczWPdBb867SydczJGLvN/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, [S.l.], v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAYO, MC de S. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Hucitec, 2010.

MIRANDA, L. B. S; SANTOS, N. A; ALMEIDA, F. M. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público.Uma análise para uma instituição federal de ensino superior. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 30, n. 2, p. 143-170, maio/ago. 2019.

MIRANDA, R. F. de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

MIRANDA, R. F. de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. *E-book*.

MOE, T. M. The New Economics of Organization. **American Journal of Political Science**, v. 28 n. 4, p. 739–777, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2110997>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MOHR, T. D. D; OLIVEIRA, A.M. B. Mensuração do grau de risco nos processos licitatórios de uma instituição federal de ensino superior. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 152-174, janeiro-abril 2021. Disponível em:https://www.researchgate.net/publication/349422487_Mensuracao_do_grau_de_risco_nos_processos_licitatorios_de uma_instituicao_federal_de_ensino_superior. Acesso em: 10 out. 2024.

MORRUDO, Anderson Luis Raldi. Análise da efetividade temporal na gestão dos processos de aquisições em unidades gestoras executoras. **Revista Gestão em Análise**, v. 13, n. 2, p. 108-141, 2024.

MOTA, L. A.; AGUIRRE, A. B.; CASAGRANDA, Y. G. O planejamento de compras públicas com aplicação de ferramentas de gestão e qualidade. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 10, n. 2, p. 65-84, mai/ago. 2021.

MOTA, Rafael Soares. **Indicadores de desempenho nas compras públicas**. Brasília, DF, 2021.

<https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Indicadores-de-desempenho-nas-compras-publicas.pdf>. Disponível em: Acesso em: 06 fev. 2025.

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

NASCIMENTO, R. N. O; SANTOS, L.G. Gestão de compras no serviço público: um estudo de caso em uma universidade federal potiguar. **Revista Brasileira de gestão, negócio e tecnologia da informação**, v.1, n.1, 2019. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7552>. Acesso em: 5 out. 2024.

NETO, A. M. P.; PEREIRA, M. M. F. Flexibilização e riscos na nova lei de licitações: análise dos modos de diálogo e a captura dos agentes públicos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v.10, n. 1, p. 01 – 13, jan/jul. 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/383511350_flexibilizacao_e_riscos_na_nova_lei_de_llicitacoes_analise_dos_modos_de_dialogo_e_a_captura_dos_agentes_publicos. Acesso em: 10 nov. 2024.

NEUENFELD *et al.*. Custos de transação nas compras públicas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.11, Edição Especial 1, Abril 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327084678_CUSTOS_DE_TRANSACAO_NAS_COMPRA_PUBLCAS. Acesso em: 10 nov. 2024.

NIEBUHR, J. M.. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1^a edição: Zenite, 2021. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%C83eseContratos-Administrativos.pdf>. Acesso em: 19 out. 2024.

NÓBREGA, Marcos. **Análise Econômica do Direito Administrativo**. In: TIMM, Benetti Luciano (org.). Direito e Economia no Brasil. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NÓBREGA, M.; JURUBEBA, D. F. A. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. **R. bras. de Dir. Público – RBDP** | Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun. 2020. Disponível em:

<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Assimetrias-de-informac%C3%A7%C3%A3o-na-nova-Lei-de-Licitac%C3%A7%C3%A3o-e-o-problema-da-sele%C3%A7%C3%A3o-adversa-MN-DJ.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

NÓBREGA, Marcus; NETTO, Pedro Duarte de Oliveira. O seguro-garantia na nova Lei de Licitação e os problemas de seleção adversa e risco moral. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 185–205, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.85657>. Acesso em: 8 mar. 2025.

NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. **Licitações públicas e E-Marketplace: Se o amanhã não fosse tão distante?**. Effecti, 2020. Disponível em: <https://www.effecti.com.br/blog/licitacoes-publicas-e-e-marketplace-se-o-amanha-nao-fosse-tao-distante>. Acesso em: 10 nov. 2024.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NORTH, Douglas Cecil; Hart, Elizabete. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal Rio de Janeiro, 2006.

OCDE. **Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure**. Paris: OECD, 2023. OECD Public Governance Policy Papers, n. 33. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/45667d2f-en>. Acesso em: 30 set. 2024.

OCDE. **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9e6d37a1-pt.pdf?expires=1728406709&id=id&accname=guest&checksum=5BAF94791B553001C1599F844ABD6109>.

OCDE. **Public procurement**. 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **RCA: Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza/CE, v. 21, n. 1, p. 131–162, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/38362/analise-de-correspondencia-aplicada-a-preposicoes-sobre-a-eficiencia-e-eficacia-do-processo-de-compras-publicas-a-partir-da-percepcao-de-diferentes-atores-envolvidos>. Acesso em: 15 out. 2024.

OLIVEIRA, Leila Helena Caldas. **Fatores que contribuem para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos: análise dos processos de compras da UNIFAL-MG**. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2019.

OLIVEIRA, M. O Impacto do Pregão Eletrônico na Burocracia Administrativa. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 58, n. 3, p. 155-170, 2023.

OLIVEIRA, U. Rébula de; MARINS, F. A. S.; ROCHA, H. M.; SALOMON, V. A. P. The ISO 31000 standard in supply chain risk management. **Journal of Cleaner Production**, v. 151, p. 616-633, 2017.

OSBORN, Alex F. **Applied Imagination: Principles and Procedures of Creative Problem-Solving**. New York: Scribner, 1953.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 2010. (Original publicado em 1990).

OUCHI, William G. **Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1981.

PADILHA, A.; ARAÚJO, E. C.; SOUZA, J. P. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. **RBPD - Revista brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 67-84, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/7127/4875>. Acesso em: 10 nov. 2024.

PALUDO, A. **Administração Pública** – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARDINI, E. P E-book **Gestão de riscos**. Edição 1 – São Paulo – Brasil - 2019. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ebook_pardini.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PETERSEN, O. H.; BAEKKESKOV, E.; POTOSKI, M.; BROWN, T. L. Measuring and managing ex-ante transaction costs in public sector contracting. **Public Administration Review**, v. 79, n. 5, p. 641-650, 2019.

PINTO, Joseane Batalha; NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa; CERQUINHO, Kleomara Gomes. Avaliação das políticas de gestão de riscos das universidades federais quanto ao atendimento à instrução normativa 01/2016. **Brazilian Journal of Production Engineering**, São Mateus, Espírito Santo, Brazil, v. 6, n. 2, p. 227–244, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/bjpe/article/view/31574>. Acesso em: 7 out. 2024.

PIRONTI, R. **O princípio da eficiência e sua materialização pelo critério de julgamento do maior retorno econômico**. ONLL - Observatório da Nova Lei de Licitações, 30 outubro 2019. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2019/10/30/o-principio-da-eficiencia-e-sua-materializacao-pelo-criterio-de-julgamento-do-maior-retorno-economico/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PMI - PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos**: Guia PMBOK®. 5. ed.[S.1.]: PMI, 2013.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK). 6. ed. PMI, 2017.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais**. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n. 38, 1994.

PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 2, p. 115-135, jul-dez, 1997.

PUTON, R. **Aspectos críticos na condução do pregão eletrônico: uma abordagem a partir da opinião de pregoeiros da UFES**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

QUINTAS, A. S.; GONÇALVEZ FILHO, F. V.; PIMENTA, J. C.; DA SILVA, Q. I. **O substancial impacto da Lei nº 14.133/21 na modalidade pregão**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 27 abr. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2024.

RECH, S. **Análise das relações entre os segmentos produtor e beneficiador da cadeia produtiva vitivinicultura do meio-oeste de Santa Catarina**. 2016. 269 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016.

REIS, P. R. DA C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 107–125, jan. 2018.

REJEB, A. *et al.* The landscape of public procurement research: a bibliometric analysis and topic modelling based on Scopus. **Journal of Public Procurement**, v. 23, n. 2, p. 145–178, ago. 2023. ISSN 1535-0118, 2150-6930. Bingley, UK: Emerald Publishing Limited. Disponível em:

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-06-2022-0031/full/pdf?title=the-landscape-of-public-procurement-research-a-bibliometric-analysis-and-topic-modelling-based-on-scopus>. Acesso em: 10 jun. 2024.

REZENDE, I. A. C.; NASCIMENTO, A. P.; ARAÚJO, L.F.O.; OLIVEIRA, R. D. A Eficácia dos contratos de serviços por Pregão (leilões reversos): um estudo nas licitações públicas de serviços continuados. **Anais**. 7º Congresso USP de contabilidade e controladoria. São Paulo, 2007.

RIEDO, I. G. *et al.* Institucionalismo e suas relações com o desenvolvimentismo: Passado, presente e futuro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 2, p. 516–538, abr. 2023. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rep/a/xSKdBz86DT76GZmTWhFPqrK/#ModalHowcite>. Acesso em: 15 nov. 2024.

RODRIGUES, B. C.; REIS, P. R. DA C. Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. **cadernos gestão pública e cidadania**, v. 28, p. e88342, 2023.

ROSSET, A. C. S.; FINGER, A. B. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática da pesquisa brasileira. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, Ribeirão Preto/SP, v. 7, n. 3, p. 105–120, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.13059/racef.v7i3.412>. Acesso em: 05 out. 2024.

SAJAMIN, L. A. **Importância da modalidade licitatória pregão eletrônico para as instituições públicas federais**: uma análise do 61º batalhão de infantaria de selva no município de Cruzeiro do Sul-Acre. 2015. Universidade Federal do Acre. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2015.

SALEEM, K. S. A., Zraqat, O. M., Okour, S. M. The Effect of Internal Audit Quality (IAQ) on Enterprise Risk Management (ERM) in Accordance to COSO Framework. **European Journal of Scientific Research**, v. 152, n. 2, p. 177-188, 2019.

SANTANA, J. E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais**: estratégias para suprimentos públicos. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de Referência**: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 6. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020. 293 p.

SANTOS, F.B. **Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil**. Escola Nacional de Administração Pública. 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6522/1/Compras%20P%C3%bablicas_%20Entrevista%20sobre%20a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20em%20compras%20p%C3%bablicas%20com%20o%20professor%20Franklin%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 maio. 2024.

SANTOS, F.B.; CHIOATO, T.L.P. **Subsídios para gestão de riscos em terceirização: estatísticas de contratos federais**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/224665>. Acesso em: 10 nov. 2024.

SANTOS, F. B.; CHIOATO, T. L. P. Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização. **Revista do TCU**, v. 1, n. 148, p. 19-37, 2021.

SANTOS, M. R. **Avaliação dos riscos do pregão eletrônico em licitações públicas**: um estudo de caso. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão em Organizações Públicas): Universidade Federal do Vale do São Francisco, 2010.

SANTOS, Laysse Fernanda Macêdo dos; MARTINS, Ricardo Silveira. Risk management in public procurement: an exploratory casestudy in an agency of the state government of Minas Gerais. **BASE-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, 2023.

SANTOS, R. H.; SOUZA, J. P. Estruturas de Governança como Atenuantes do Poder de Comprador: um Modelo Conceitual. **Revista Conbrad**, Maringá, v. 2, n. 1, p. 216-236, abr. 2017.

SANTOS, W. R.; OLIVEIRA, M. P. V. Gestão de Riscos Relacionais, Confiança, Custos de Transação e Relacionamentos Colaborativos: Proposta de Modelo. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 191–214, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/39686>. Acesso em: 16 nov. 2024

SARTO, V.H.; ALMEIDA, L.T. (2015). A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n.1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>. Acesso em: 12 out. 2024.

SAVEDRA, V. C. G.; LEGRAMANTI, G. P. H. **Mapeamento de processos de compras**. 2020.

SEIDI, M.; SILVESTRE, H. C. **A teoria dos custos de transação e os modelos de prestação de serviços públicos**: tendências, implicações e agendas de pesquisa. 2022. 20 f. Artigo (Graduação) - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Redenção-Ceará, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/4271>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, A. B. da.; GODOI, C. K.; MELLO. R. B. de. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo, SP: Saraiva, 2010.

SILVA, D. A. da; SILVA, J. A. da; ALVES, G. de F.; SANTOS, C. D. dos. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 4, p. 824-854, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3991>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SILVA, Michele Souza Rosendo *et al.* Análise das compras públicas em uma prefeitura do oeste paulista. **REOC- Revista de Estudos em Organizações e Controladoria**, v. 3, n. 1, p. 04-20, 2023. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/reoc/article/viewFile/7399/5468>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SILVEIRA, J. P., MELLO, S. P. T. Instrumentos de Governança das Aquisições no Planejamento e Execução de Pregões Eletrônicos. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**, v.14, n.1, p. 215-232, 2021. <https://doi.org/10.7127/rbge.v14n1.22217>.

SOARES, Andréia Heloisa da Silva.; LOPES; Virgínia Bracarense Lopes. **Elaboração de Estudo Técnico Preliminar nas Compras Públicas**, conforme a Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 ei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022. 1º Edição. GVP. 2022. 39 p.

SOARES, A. R. *et al.* O processo de compras e o desafio da etapa do planejamento: o caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco. **NAVUS-Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 9, n. 4, p. 264-273, out./dez. 2019. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/navus/article/view/958/pdf>. Acesso em: 10 nov.2024.

SOUZA, W.; TEIXEIRA, A. J. C. Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 14, n. 1, p. 1–25, 2008.

SOUZA, K.; SANTOS, F. B. **Como gerenciar riscos na Administração Pública Estudo Prático em Licitações**. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2017.

SOUZA, K. R; SANTOS, F. B. **Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática** 1. edição.– Belo Horizonte : Fórum, 2019.

STEINBERG *et al.* **COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. Price water house Coopers LLP, 2007.

STURMER *et al.* **Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios. AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento**, [S. l.], v. 11, p. 1–11, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/79840>. Acesso em: 10 out. 2023.

STURMER, R. A.; DECHECHI, E.; GARCIA, E. Mapeamento de riscos em aquisições da UNILA. **Brazilian Journal of Developmente**, Curitiba, v.7, n.10, p. 99828-99848, 2021. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/356623480_Mapeamento_de_riscos_em_aquisicoes_da_UNILA_Mapping_risks_in_UNILA_acquisitions. Acesso em: 10 nov. 2024.

STURMER, R. A. **O reflexo da gestão de riscos na governança:** Um estudo sobre as compras da Unila, 2022, 129 p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade - PPGTGS, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu, Paraná, 2022.

TANG, O.; MUSA, S. N. Identifying risk issues and research advancements in supply chain risk management. **International Journal of Production Economics**, v.133, p. 25–34, 2011.

TAVARES, F. O.; PACHECO, L., PIRES, M. R. Risk Management in Portuguese “Excellence SME”. **Tourism & Management Studies**, v. 12, n. 2, p. 135-144, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5604351>. Acesso em: 10 fev. 2025.

TERRA, A. C. **Compras públicas inteligentes:** uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. 2018, 22 p. Disponível em:<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%C3%99BLICAS%20INTELIGENTES.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

TERRA, Juliano Mendonça. **Uma análise sobre a gestão de riscos nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.** 2023. 95 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Formiga, 2023. Orientador: Dr. Washington Santos da Silva. Coorientador: Dr. Lélis Pedro de Andrade.

THAI, K.V. Public procurement reexamined. **Journal of Public Procurement**, v. 1 n. 1, p. 9-50, 2001.

THIELMANN, R. A teoria dos custos de transação e as estruturas de governança: uma análise do caso do setor de suinocultura no Vale do Rio Piranga - MG. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, v.10, 2013. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/991852.pdf>. Acesso em 10 fev. 2025.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. F. **Caderno Brasil na OCDE – Compras Públicas**. Relatório Institucional, Brasília/DF, p. 1–49, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/cbocdecp/compraspublicas>. Acesso em: 11 dez. 2021.

TORRES, R. C. L. de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Jus Podivm, 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentada**. 14. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

TRIVELATO, B. F.; MENDES, D. P.; DIAS, M. A. A importância do gerenciamento de riscos nas organizações contemporâneas. **Refas - Revista Fatec Zona Sul**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 1–20, 2018.

TUZZO, S. A.; BRAGA, C. F. **O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o meta fenômeno como gênese**. **Revista Pesquisa Qualitativa**, [S. l.], v. 4, n. 5, p. 140–158, 2016. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/38>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNITED KINGDOM. **HM Treasury**. The Orange Book: management of risk – principles and concepts. London: HM Treasury, 2004. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>. Acesso em: 10 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Caderno de riscos da UFT: 2022-2023**. Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/s/g3a8RCXXT--pKdtRMvna3w>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Caderno de riscos 2023**. Palmas, TO: UFT, 2023. Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/s/10SpVVPYSLmoRoHOQe93Aw>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Planejamento Estratégico de Contratações da UFT**. Disponível em: [https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GMyATLvTQYWQsWy0dvk5OA/content/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20de%20contrata%C3%A7%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFT: 2021-2025** - Consuni-UFT. Disponível em: https://docs.uft.edu/share/s/l6G29vJbQ1ikIp_eqtOvgw. Acesso em: 10 maio 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Portaria Normativa nº 03/2022** – gabinete da Reitoria/UFT. Dispõe sobre o Regimento Interno PROAD. Disponível em: <https://docs.uft.edu/share/s/KwN-S1AYRNSt43Ht4jwijA>. Acesso em: 10 maio 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Portaria Normativa nº 11/2023** - gabinete da Reitoria/UFT. Dispõe sobre o Comitê de Direção e Acompanhamento das Contratações - CDAC. Disponível em: <https://docs.uft.edu/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/q9rU5D9SQ16lT92lWWan4Q/content/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%202011.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Portaria Normativa nº 14/2023** - gabinete da Reitoria/UFT. Dispõe sobre o planejamento de contratações da UFT. Disponível em: <https://docs.uft.edu/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/BxhYnUJ9QemWOUGaWjd75w/content/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%202014.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. Registra grande avanço nos índices de governança, auditoria e sustentabilidade, segundo dados do TCU, 2024. Disponível em: <https://www.uft.edu.br/noticias/uft-registra-grande-avanco-nos-indices-de-governanca-auditoria-e-sustentabilidade-segundo-dados-do-tcu>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. Relatório anual de atividades da auditoria interna, 2023. Disponível em: <https://docs.uft.edu/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/MK4RbM3mTuGz9vMA-oJleQ/content/RAINT%202023.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Relatório de Gestão 2023**. disponível em: <https://docs.uft.edu/share/s/4Sf4YqAUTayFh18XzD0wsw>. Acesso em: 10 maio 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. Relatório de gestão 2023. disponível em: <https://docs.uft.edu/share/s/S8FJYZGmQPStzxJKGjGyIg>. Acesso em: 12 jan. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. Relatório de gestão de riscos do plano de contratação anual da UFT/2025. Disponível em: https://sei.uft.edu.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=procedimento_visualizar&id_anexo=242841&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000155&infra_hash=56d8037bc6a7117b93e761b7eb7e640a3101dafa6b405c3f5b693fb388a851da. Acesso em: 20 abr. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Resolução CONSUNI/UFT nº 68/2022**. Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão de Riscos da UFT, 2022. Disponível em: <https://docs.uft.edu/share/s/h8D49a41Q7KFaaeqkEm0GQ>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Resolução CONSUNI/UFT nº 80/2022**. Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), 2022. Disponível em: https://docs.ufc.br/share/s/cByoudaeSHGJnm0d_EAy5A. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT. **Resolução nº 121/2024** - Plano de integridade/UFT. Disponível em: <https://docs.ufc.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/2PjPZYsvRpydYapHKVM8EQ/content>. Acesso em: 15 fev. 2025.

VELOSO, M. D. M. **Ferramenta de gestão de riscos aplicada à terceirização de mão de obra na administração pública**. 2017. 99 f. (Dissertação de Mestrado) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2017.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. 240 p. E-book.

WILLIAMSON, O. E. **As instituições econômicas do capitalismo**. Nova York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Corporate finance and corporate governance. **The journal of finance**, v. 43, n. 3, p. 567-591, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York: Free Press, 1981.

WILLIAMSON, O. E. **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O.E. **Transaction Cost Economics and Organization Theory**. In: Industrial and Corporate Change. Oxford: Oxford University Press, 1993.

ZAGO, M. F. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 470 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4347/1/Livro_Poder_compra_estatal.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições**. 1995. 238p. Tese (Livre-Docência) - Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão de negócios agroalimentares**: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição. São Paulo: Pioneira, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D. Papel dos contratos na coordenação agro-industrial: um olhar além dos mercados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 43; n.3, p. 385-420, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A - Mapeamento dos Pregões Eletrônicos e Identificação de Riscos (2021-2024)

Este apêndice apresenta a relação dos pregões eletrônicos realizados entre 2021 e 2024, mapeados para atender ao primeiro objetivo da pesquisa, que consiste em analisar os pregões e identificar os principais riscos nos processos de compras públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Os pregões foram identificados e analisados por meio de dados obtidos nos seguintes sistemas:

- SEI da UFT (Sistema Eletrônico de Informações) – para acesso aos processos administrativos internos relacionados às compras: <https://sei.ufc.br/>
- Portal da UFT: <https://www.ufc.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos#/>
- Intranet da UFT: consultar processos: licitações - contratos e registro de preços https://intranet.ufc.br/index.php?option=com_consulataprocesso&view=atas
- Sistema SIE - Sistema de Informações para o Ensino da UFT
- Portal da Transparência do governo federal: [Compras.gov.br - O maior site de compras públicas do Brasil — Portal de Compras do Governo Federal \(www.gov.br\)](https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&orgaos=OR26251&colunasSelecionadas=detalhar%2CdataResultadoCompra%2CdataAbertura%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2Csituação%2Cmodalidade%2CinstrumentoLegal%2CnumeroLicitacao%2Cobjeto&ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc)
<https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&orgaos=OR26251&colunasSelecionadas=detalhar%2CdataResultadoCompra%2CdataAbertura%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2Csituação%2Cmodalidade%2CinstrumentoLegal%2CnumeroLicitacao%2Cobjeto&ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>
- Portal de Compras do Governo Federal – para consulta aos editais e atas de registros de preços; <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-area-trabalho-web/seguro/governo/area-trabalho/pesquisa-rapida>
- Painel de Compras – para consulta do quantitativo de pregões realizados e homologados nesse período: [Painel de Compras - Processos de Compras \(economia.gov.br\)](https://economia.gov.br/painel-de-compras-processos-de-compras)

A tabela a seguir apresenta os pregões analisados, com a identificação dos principais riscos observados nos processos.

Tabela dos Pregões Eletrônicos e Riscos Identificados (2021 a 2024)

Nº Processo	Nº pregão	Ano	Prazo médio em dias	Objeto da Contratação	Valor Homologado (R\$)	Doc. e Instrumentos governança identificados	Riscos identificados	Causa	Fonte
23101.00107 0/2021-85. Digitalizado Processo SEI: 23101.00529 0/2022-69	01/2021	2021	120	Prestação de serviço de apoio técnico operacional	2.263.999,08	DFD; PAC; ETP; TR; Edital Mapa de riscos (In. 05/2017) conta-depósito vinculada garantia de execução Apólice garantia; minuta de contrato	4 Pedidos de esclarecimento; 2 recursos (1 procedente); Pedido de repactuação dos preços em 2022; Descumprimento de obrigações trabalhistas	Falha no editorial; Falta de clareza nas especificações do TR; Erros no critério adotado nos cargos não abrangidos em CCT. Falhas na aceitação e na habilitação.	https://sei.uff.edu.br/ Painel de Compras (economia.gov.br) Compras.gov.br https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-dc/secure/pesquisarLicitacao.do?method=pesquisaLicitacao https://drive.google.com/drive/folders/1T9INSRF1piTKC7juzJllnkMS5M9JAUF
23101.00169 9/2021-25 digitalizado processo SEI 23101.00420 5/2022-45	SRP 02/2021	2021	106	Aquisição de mobiliário para casa do estudante e RU	1.838.594,90	ETP; Edital ;pesquisa de preços; Ata de SRP; Cláusulas necessárias	Impugnação; Itens cancelados; pedido de anulação de itens pelo fornecedor após finalização-covid; Pedido de Reequilíbrio econômico-financiero	Especificações insuficientes ou inadequadas e Pesquisa de preços que não reflete valor de mercado	Sistema de informações para o Ensino - SIE; https://www.uff.edu.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/#/
23101.00158 8/2021-19 ME/EPP	SRP 03/2021	2021	140	Aquisição de rações - Campus Araguaína	R\$ 6.225,0000	ETP; Edital ;Ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	5 itens cancelados de um total de 7;	Inexistência de proposta;	https://intranet.uff.edu.br/index.php?option=com_consultaprocessos&view=atas
23101.00125 6/2021-34	SRP 04/2021	2021	121	Aquisição de materiais esportivos	R\$ 251.139,64	ETP; Edital ; Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	65 itens cancelados de um total de 143 itens. 2 pedidos esclarecimentos	pesquisa de preços defasada, não reflete os preços atuais; questionamento das especificações	https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-dc/secure/prescipeal.do?cnet-id=7810e739-ad09-4a71-b586-2a59b0413e47
23101.00156 5/2021-12	SRP 05/2021	2021	120	Aquisição de equipamentos de artes visuais e de teatro	R\$ 79.573,25	ETP; Edital ;Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	Vários Itens cancelados por inexistência de proposta	especificação e pesquisa inadequada	
23101.00190 8/2021-31 digitalizado Processo SEI 23101.00043 0/2024-74	SRP 06/2021	2021	90	Aquisição de ar condicionado	R\$ 2.545.060,00	ETP, TR; Edital Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	Impugnação; Recurso. Atrasos na prestação do serviços de instalação	Questiona critérios de qualificação técnica do edital como certificado de regularidade de cadastro técnico do IBAMA, restringe a competitividade	
23101.00206 0/2021-67	SRP 07/2021	2021	60	Aquisição de gêneros alimentícios	R\$ 175.066,20	ETP, TR; Edital Ata de registro de preços; cláusulas	2 itens cancelado	Inexistência de propostas	

23101.00148 1/2021-71	SRP 08/2021	2021	90	Aquisição de gás liquefeito de petróleo glp	_____	ETP, TR; Edital Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	Licitação deserta (23 itens)	Inexistência de propostas; Nenhum fornecedor teve interesse	
23101.00175 3/2021-32	SRP 09/2021	2021	60	Aquisição de Epi's	R\$ 352.617,10	ETP, TR; Edital Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	4 itens cancelado	Inexistência de propostas	
23101.00152 0/2021-30 Apensado ao SEI 23101.00402 6/2022-16	SRP 10/2021	2021	300	Aquisição de materiais de expediente	R\$ 859.254,45 00	ETP, TR; Edital Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	Recurso - procedente; Itens cancelados(de um total de 207 itens, 97 itens cancelados.	Questiona habilitação de fornecedor não apresentou atestado de capacidade técnica compatível e o material do objeto apresentado; Inexistência de proposta; Única empresa solicitou desclassificação; não aceitou negociar valor acima do estimado; não atendeu aos requisitos do edital.	
23101.00149 5/2021-94. Apensado SEI 23101.00408 9/2022-64	SRP 11/2021	2021	240	Aquisição de material de copa e cozinha	R\$ 288.237,39	ETP, TR; Edital Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	Suspensão da licitação para atendimento legal 8 itens cancelados	Correção do edital Alinhamento do item 19 conforme o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Em desacordo com item 8.3 do Edital. e por inexistência de proposta.	
23101.00232 5/2021-27.	12/2021	2021	60	Aquisição de material de equipamentos para laboratório – campus de Gurupi	R\$ 130.688,60	ETP, TR; Edital Cláusulas necessárias. Nota de empenho	2 Pedidos de esclarecimento; Recurso (procedente) itens cancelados	Especificação incompleta ou imprecisa do objeto edital com ausência de exigência do objeto conforme o INMETRO; Valor acima do estimado e fornecedor não aceitou negociar valor.	
23101.00232 3/2021-38.	SRP 13/2021	2021	90	Aquisição de materiais para o laboratório	R\$ 68.896,69	ETP, TR; Edital Ata de registro de	30 itens cancelados de um total de 61 itens.	Inexistência de proposta; valor acima estimado	

				de gastronomia – Campus Arraias		preços; cláusulas necessárias		fornecedor não aceitou negociar valor.	
23101.00258 1/2021-14	SRP 15/2021	2021	70	Aquisição equipamento tecnologia informação para UFNT	R\$ 8.204.041,0 0	ETP, TR; Mapa de riscos; Edital Ata de registro de preços; cláusulas necessárias	4 Pedidos de esclarecimentos; 3 recursos - não procede vários itens cancelado	Não atende o edital.; licitante não envia proposta; proposta acima do valor estimado	
23101.00115 8/2021-05 digitalizado SEI 23101.00408 8/2022-10	16/2021	2021	350	Prestação serviço monitoramento continuado das águas subterrânea	R\$ 219.840,00	Declaração sustentabilidad e; Análise de riscos - Mapa de risco. etp tr Instrumento de medição de resultado - IMR; Apólice - garantia de contrato garantia de execução; ETP; TR; Edital; Minuta de contrato	Pedido de esclarecimento; Impugnação. Reajuste do valor do Contrato Renovação da vigência contratual - termo aditivo	Questiona exigências do edital Atraso no processo de contratação	
23101.00236 3/2021-80	SRP 18/2021	2021	90	Gestão documental	_____	Mapa de risco; ETP; TR; Edital; Minuta de contrato	Pedido de esclarecimento; Impugnação; 2 recursos; Licitação revogada.	O objeto do certame tornou-se inoportuno e inconveniente ao interesse público, em razão de fato superveniente. Causa atraso na contratação e retrabalho com republicação da licitação	
23101.00287 4/2021-00. digitalizado sei 23101.00456 1/2022-69	19/2021	2021	60	Prestação Serviço de internet - Arraias	R\$ 139.800,00	ETP; TR; Edital; minuta de contrato; garantia contratual; Renovação Contrato; garantia de execução	Reajuste de Preços/ alteração contratual	Formalização do Terceiro Termo Aditivo	
23101.00306 0/2021-84	SRP 21/2021	2021	60	Licença de uso aquisição de software ibm DB2 - UFNT	R\$ 320.000,00	ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	2 pedidos esclarecimento	Atrasa a licitação para responder os pedidos e retificar edital	
23101.00301 9/2021-16 digitalizado 23101.00473 8/2022-27	SRP 22/2021	2021	60	Aquisição de solução de firewall para UFT e UFNT	R\$ 4.310.000,0 0	ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias; Minuta de contrato.	_____	_____	
23101.	SRP	2021	60	Aquisição de	R\$	ETP; TR;	Licitação com 5	valor de sua	

003037/2021-90	23/2021			rações - Campus Araguaína	40.090,00	Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	itens destes 3 itens cancelados.	proposta acima do estimado, único licitante classificado, quando convocado, não enviou proposta.	
23101.002972/2021-39.	24/2021	2021	60	Prestação de serviços de telefonia móvel	R\$ 474.870,01	DFD; ETP; TR; Edital; Análise de risco; Análise específicas ; Minuta de contrato	1 impugnação e pedido de esclarecimentos	Questiona as exigências do edital	
23101.003350/2021-28	25/2021	2021	150	Aquisição de drone	R\$ 280.800,00	DFD; Análise de risco SISP - JIN 01-2019 telefonia; Análise específicas ; ETP; TR; Edital; Minuta de contrato.	Pedido de esclarecimento recurso	Falta de clareza sobre prazo de entrega. Questiona o resultado da licitação	
23101.001698/2021-81.	26/2021	2021	90	Prestação serviço motoristas/ encarregados UFT/UFNT	R\$ 3.130.690,6700	Análise de riscos declaração de conformidade lista de verificação; ETP; TR; IMR; Minuta de contrato;	Recurso; Pedido de repactuação	Questiona o resultado da licitação; revisão do custo da mão de obra	
23101.004005/2022-92	01/2022	2022	90	Prestação de serviços telefônico fixo	—	DFD de TI; ETP; mapa de gerenciamento de riscos; TR; Edital; Minuta de Contrato.	Impugnação alteração da licitação para retificar edital; itens cancelados Pregão fracassado	Suspensão da licitação para retificar edital; Única empresa participante do certame teve sua proposta desclassificada por estar acima do estimado e não aceitou negociar valor. Compromete a prestação do serviço; retrabalho com nova licitação e aumento de custos	
23101.004266/2022-11	SRP 02/2022	2022	140	Aquisição materiais laboratório - Arraias	R\$ 54.042,04	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	De 32 itens: 9 itens cancelados	Inexistência de proposta; Proposta com valor acima estimado	
23101.004243/2022-06	SRP 03/2022	2022	150	Aquisição de mobiliários casas estudante	R\$ 443.638,71	DFD; ETP; TR; edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	2 Pedidos de esclarecimento Recurso procedente 2 itens cancelado	Falta de clareza das informações sobre as especificações do objeto; Cancelado por inexistência de proposta; Questionamen	

								to do resultado da licitação; Atraso com a volta de fase do pregão	
23101.00408 3/2022-97	SRP 04/2022	2022	150	Aquisição gêneros alimentício	R\$ 228.046,96	DFD; ETP; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	_____	_____	
23101.00430 0/2022-49	05/2022	2022	160	Concessão serviços de reprografia	R\$ 10,41	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; minuta de contrato.	A empresa não aceitou renovar o contrato após a primeira renovação.	Perda de interesse da empresa em renovar contrato. Pode comprometer a prestação do serviço. Realizar uma licitação com urgência.	
23101004082 /2022-42.	SRP 06/2022	2022	90	Aquisição de Gás GLP	_____	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	Licitação deserta	Inexistência de propostas; Nenhum fornecedor teve interesse; Gera atraso, custos adicionais e retrabalho com nova licitação.	
23101007346 /2022-10 Apensado ao processo 23101.00408 2/2022-42 Repúblicação	SRP 07/2022	2022	30	Aquisição de Gás GLP	_____	ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	Licitação deserta	Inexistência de propostas; Nen hum fornecedor teve interesse	
23101005154 202279	SRP 08/2022	2022	120	Aquisição de licenças de software	R\$ 260.000,00	DFD; ETP; TR; Análise de riscos; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	2 Pedidos de esclarecimento	Especificações incompletas sobre as especificações técnicas da ferramenta, versão.	
23101.00401 6/2022-72	SRP 09/2022	2022	150	Aquisição de Aparelhos de Ar	R\$ 3.169.988,2 2	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias;.	Pedido de esclarecimento grupo 4 com 3 itens cancelados estabelecidas no edital. Não apresentaram o certificado de regularidade	Falta de clareza nas especificações e instalações do objeto. Previsão de compra mínima. As empresas não atenderam as exigências	
23101.00408 0/2022-53	10/2022	2022	180	Prestação de Serviços de Limpeza e apoio adm. UFT/UFNT	R\$ 12.477.299, 12	DFD; ETP; Mapa de gerenciamento de riscos; TR; IMR; Minuta de cooperação técnica; autorização complementar ao contrato;	6 pedidos de esclarecimento; intenção de recurso (desistência de cadastrar recurso);	Falta de clareza e informações sobre as especificações do objeto como o salário base da categoria; Produtividade;	

						Declaração de compromissos firmados com iniciativa privada e adm. pública; Edital e minuta de contrato. apólice garantia contrato; conta depósito vinculada;		características dos postos de trabalho;	
23101.00407 7/2022-30	11/2022	2022	120	Prestação serviços extintores UFT/UFNT	R\$ 157.833,10	DFD; ETP; mapa de riscos; TR; Edital; minuta de contrato;	1 impugnação	Questiona os valores da pesquisa de preços -valores abaixo de mercado tornando os mesmos inviáveis.	
23101004924 /2022-66	12/2022	2022	180	Contratação de empresa Apólice de Seguro de Vida em Grupo e Acidentes Pessoais para os Acadêmicos em estágio	R\$ 52.800,00	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato	6 pedidos de esclarecimento	correção do edital; alterar a data da licitação causa atraso e custos adicionais.	
23101.00414 3/2022-71	SRP 13/2022	2022	120	Aquisição de material gráfico	R\$ 1.865.112,0 0	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	Pedido de esclarecimento	Falta de clareza das especificações dos itens do edital	
23101005603 202289	14/2022	2022	150	Prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC UFT/UFNT	R\$ 365.626,18	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; minuta de contrato.	2 pedidos de esclarecimento; 2 Impugnações; 1 grupo Cancelado por inexistência de proposta e ítems cancelados	Suspenso necessidade de revisão de questões apontadas após as impugnações. Gera atrasos e atendimento da prestação do serviço	
23101005066 202277	15/2022	2022	150	Contratação de serviço de Gestão de Frota Pública UFT/UFNT	R\$ 2.138.295,4 8	DFD; ETP; IMR; Matriz de riscos; mapa de riscos; Edital; Minuta de contrato.	7 pedidos esclarecimento 3 impugnações		
23101.00426 2/2022-24	16/2022	2022	250	Concessão lanchonete - Palmas	R\$ 109,07	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato.	Impugnação Recurso	Questiona as exigências de qualificação econômico financeiro do edital; Questiona a habilitação de empresa Causa atraso no processo de contratação e compromete a prestação do	

								serviço.	
23101.00401 2/2022-94	SRP 17/2022	2022	130	Prestação de Serviço de Confecção, Entrega e Instalação, de Móveis Planejados	R\$ 1.868.608,0 0	DFD; ETP; Mapa de risco; Termo de cooperação técnica; IMR -Instrumento de Medição de Resultado ; Edital; minuta da ata de registro de preços; Cláusulas necessárias. Minuta de contrato. Apólice de Garantia contratual.	_____	_____	
23101004241 /202217 Apensado ao processo 23101.01218 0/2022-53	18/2022	2022	200	Concessão RU Miracema	_____	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato.	Grupo com 3 Itens cancelados Licitação fracassada	Preço superior ao máximo fixado e sem negociação do valor com fornecedor Não há mais empresa classificada. Desinteresse das empresas; pesquisa de preços inadequada; causa atraso, retrabalho e custos adicionais com replicação de nova licitação.	
23101.00619 5/2022-82	19/2022	2023	240	Concessão RU Palmas e Araguaina - UFNT	R\$ 9.050.454,3 6	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato	3 pedidos de esclarecimento contrato de Araguaina - Empresa foi suspensa por inexecução parcial do objeto Aplicação de MULTA antes da assinatura do contrato.	Falta de clareza das especificações do edital; retorno do certame para reabertura da sessão para retorno da fase para convocação da segunda empresa; Causa atrasos, retrabalho, custos adicionais e compromete a prestação do serviço.	
23101004255 202222 Apensado ao processo 23101.01158 3/2022-85	20/2022	2022	180	Concessão RU Arraias	_____	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato.	Itens cancelados licitação fracassada	Única empresa participante com Proposta com valor superior ao máximo fixado, sem negociação com fornecedor. Atraso; retrabalho com replicação	

								do edital com custos adicionais e comprometimento da prestação de serviço.	
23101.00579 5/2022-23	SRP 21/2022	2022	200	Aquisição de Materiais de limpeza de laboratório UFT/UFNT	R\$ 105.388,20	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	De um total de 11 itens: 3 itens cancelados	Cancelado por inexistência de proposta valor acima do estimado fornecedor não aceitou negociar valor. Atraso e compromete o atendimento da demanda.	
23101006167 202265	SRP 22/2022	2022	180	Aquisição de medicamentos para a Clínica Veterinária Universitária – CVU	R\$ 96.461,72	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; cláusulas necessárias.	Pedido de esclarecimento 60 items cancelados de um total de 97 itens.	Especificações insuficientes dos objetos. Inexistência de proposta; Valores acima do estimado, sem sucesso na negociação.	
23101004036 /2022-43 Anexado ao processo 23101.00041 4/2023-09 (pregão 14/2021)	23/2022	2022	150	Concessão Lanchonete Arraiais	—	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato.	Licitação deserta	Inexistência de propostas; Nenhum fornecedor interessado; causa atraso, retrabalho com nova licitação e gera custos adicionais e compromete a prestação do serviço.	
23101.00480 6/2022-58 Apensado processo 23101.00356 9/2023-99	24/2022	2022	200	Concessão de uso de reprografia . Porto Nacional	—	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato.	Licitação deserta	Inexistência de propostas Nenhum fornecedor interessado; atraso; retrabalho e custos adicionais com nova licitação.	
23101006166 202211	SRP 25/2022	2022	200	Aquisição de Rações e Adubos para a unidade EMVZ	R\$ 166.288,00	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de registro de preços; Cláusulas necessárias	Empresa do item 03 pediu desistência após assinatura de ata; Atraso na entrega dos insumos; Aplicação de sanção por descumprimento do contrato	única empresa alega Aumento de preços comercial traz prejuízo o valor do registro. Causa falta de demanda e atraso do objeto; impacta nas atividades	
23101.00798 4/2022-31	26/2022	2022	120	Aquisição de equipamentos de laboratório	R\$ 84.770,68	DFD; ETP; TR; Edital; Cláusulas necessárias	Pedido de esclarecimento 2 itens cancelados; Solicitação de	Falta de especificações claras e precisas sobre o objeto e	

							prazo de entrega	entrega. Itens sem propostas; causa atraso no atendimento das atividades	
23101.00915 9/2022	27/2022	2022	90	Aquisição de Máquinas e Implementos Agrícolas no Centro de Ciências Agrárias (CCA)	R\$ 634.549,97	DFD; ETP; Mapa de riscos; Edital; Cláusulas necessárias	Impugnação Total de 10 itens: 3 itens cancelado sem proposta válidas	Questiona que há incompatibilid ade do prazo de entrega, com os prazos praticados no mercado.	
23101.00869 6/2022	SRP 28/2022	2022	90	Aquisição de Equipamento s Hospitalares para a Sala de Necropsia, o Laboratório de Histopatolog ia, o Laboratório de Patologia Clínica do Centro de Ciências Agrárias e dos laboratórios do Centro de Ciências da Saúde.	R\$ 1.047.545,5 0	DFD; ETP; TR; Gerenciament o de riscos; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	Impugnação 7 itens cancelados a especificação do item está com vícios	Questiona prazo de entrega e especificações do objeto; Causa atraso com suspensão da licitação para alteração do edital e data; causando cancelamento de itens por erros na especificação. Propostas acima do valor estimado e itens com vícios com especificações inadequadas.	
23101.00473 4/2022-49	SRP 40/2022	2022	90	Aquisição de Insumos e Materiais para Áreas Experimenta is	R\$ 19.532,45	DFD; ETP; TR; Edital; Ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	Total de 32 itens: 18 itens cancelados	Inexistência de proposta; Proposta com valor acima do estimado.Caus a atraso e compromete as atividades; retrabalho com nova licitação e custos.	
23101.00829 2/2022-18	SRP 01/2023	2023	120	Aquisição Equipamento s Doméstico Refrigeração	R\$ 420.641,30	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias.	Um item cancelado	Licitante não enviou a Ata de Registro de Preços assinada. A UFT não tem mais interesse item	
23101.00794 0/2022-19	02/2023	2023	180	Aquisição de equipamento esportivos para curso de Ed. Física Tocantinópol is	R\$ 149.838,05	DFD; ETP; TR; Edital; Cláusulas necessárias.	3 pedidos esclarecimento vários itens cancelado por	Inexistência de proposta e valor acima do estimado	
23101.00647 1/2022-11.	SRP 03/2023	2023	300	Aquisição de Vidrarias para laboratórios	R\$ 596.925,94	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	1 Pedido de esclarecimentos Vários Itens cancelado	Proposta não atende, sem fornecedores classificados para convocação	

23101.01218 0/2022-53	04/2023	2023	90	Concessão RU Miracema	R\$ 2.939.496	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de Termo de Contrato	1 Pedido de esclarecimento; Empresa não tem interesse em renovar contrato.	Falta de informações detalhadas como quantitativo de usuários e equipamentos necessários. Pelo alto custo de manter a cozinha externa e as despesas fixas.	
23101.00424 1/2022-17 anexado. Republicação									
23101.01158 3/2022-85 Processo 23101.00425 5/2022-22 anexado. Republicação	05/2023	2023	90	Concessão RUA Arraias	_____	DFD; ETP; TR; Pesquisa de preços; Edital; Minuta de Termo de Contrato	Grupo cancelado Licitação fracassada	Não comprovação de Atestado de Capacidade Técnica. Não há mais licitantes para convocar	
23101.00041 4/2023-09 Processo 23101.00403 6/2022-43 anexado. Republicação	06/2023	2023	90	Concessão lanchonete Arraias	_____	DFD; ETP;TR;Edital ;Minuta de Termo de Contrato	Grupo cancelado Licitação fracassada	Licitante inabilitado, não atendeu às exigências- atestado de capacidade técnica; Não ter mais licitantes classificados	
23101.01195 0/2022-41	07/2023	2023	120	Prestação de serviços de apoio adm. Cuidadores atendimentos a estudantes com deficiência e mobilidade reduzida UFT/UFNT	R\$ 622.215,36	DFD; ETP; Mapa de gerenciamento de riscos;Conta- Depósito Vinculada - Bloqueada Movimentação ; TR; IRM; Edital; Minuta de Contrato; check list AGU; apólice de garantia contrato Relatório de execução do contrato; Alteração contratual Termo aditivo prorrogação	_____	_____	
23101.00058 9/2023-16	SRP 08/2023	2023	120	Prestação de serviços de itens para eventos institucionais	R\$ 259.721,06	DFD; ETP; mapa de risco; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias; Minuta de contrato	Pedido de esclarecimento Recurso Item cancelado	Solicitação de informações cadastro proposta no sistema; Questiona habilitação de empresa; Fornecedor não atende edital, sem proposta apta	
23101.01186 0/2022-50	9/2023	2023	180	Concessão RU P. Nacional	R\$ 1.918.906,0 0	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato; Prorrogação	_____	_____	

						contratual/ Termo aditivo			
23101.00051 4/2023	10/2023	2023	90	Prestação de Serviços de Motorista UFT/UFNT	R\$ 772.210,19	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato; Apólice de garantia contrato ; Check List da procuradoria jurídica; Alteração contratual, posto	_____	_____	
23101.00878 9/2022	11/2023	2023	60	Contratação de empresa especializada para fornecimento com instalação cabine primária de entrada de medição UFNT	R\$ 349.000,00	DFD; ETP; Mapa de riscos;TR; Edital; Minuta de contrato;	Pedido de esclarecimento	Informações sobre as exigências do edital/atesta do de capacidade técnica	
23101.00896 3/2022 Republicação para itens desertos/fraca ssados do pregão SRP 05/2021	12/2023	2023	120	Aquisição de equipamento s para o curso de Educação do Campo do Centro de Educação, Humanidade s e Saúde (CEHS) de Tocantinópol is UFNT	R\$ 108.183,93	DFD; ETP; TR;Edital; Cláusulas necessárias	Do total de 186 itens; 163 itens cancelados 2 Recursos procedentes para 2 itens necessários à revisão da decisão do pregoeiro na fase de julgamento.	Inexistência de proposta ou valor acima do estimado Erro na habilitação fornecedor inconsistênci a apresentado na proposta; Após análise da ficha técnica do aparelho ofertado.	
23101.00103 6/2023-72	SRP 13/2023	2023	180	Contratação de serviço de transporte de pessoas	R\$ 1.315.780,0 0	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; IMR; Edital; Minuta de contrato Apólice garantia de contrato após notificação	Pedido de esclarecimento Grupo 2 (9 itens) cancelados Inexecução dos Contratos (Não entrega de garantias contratuais)	Falha na especificação dos itens; Inexistência de proposta Descumprime nto de obrigações contratuais	
23101.00356 9/2023-99. Processo apensado 23101.00480 6/2022-58 Republicação	14/2023	2023	90	Concessão Reprografia . Porto Nacional	_____	DFD; ETP; Análise de riscos;Edital; minuta de contrato	licitação fracassada	Não atendeu o atestado de capacidade técnica conforme edital.Sem mais empresas classificadas	
23101.01045 4/2022-70	SRP 15/2023	2023	320	Aquisição de reagentes para laboratórios	R\$ 371.203,52	DFD; ETP;TR; Edital; minuta de registro de preços; Cláusulas necessárias	Pedido de esclarecimento vários itens cancelados	Especificações do objeto incompleta; Sem proposta apta.	
23101.00204 1/2023-01	17/2023	2023	240	Concessão RU Gurupi	R\$ 2.552.000	DFD; ETP; Análise de riscos; Edital; Minuta de	2 recursos; atraso na licitação com retorno de fase recurso	Questiona a habilitação de empresa;	

						contrato; fluxo de compras; renovação de contrato; Termo aditivo; Termo de apostilamento com alteração de valor contrato correção IGPM	procedente ; Atraso do início da contratação	A não apresentação de atestado de responsabilidade técnica; Retorno de fase com nova convocação fornecedor	
23101.00386 1/2023-10	SRP 18/2023	2023	180	Aquisição de Gás GLP	_____	DFD; ETP; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	licitação fracassada	única empresa classificada não enviou proposta	
23101010735 202222	SRP 19/2023	2023	320	Aquisição de materiais hospitalares para o curso de Medicina e para o Centro de Ciências Agrárias (CCA).	R\$ 37.690,86	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de registro de preços; Cláusulas necessárias	Suspensão da licitação Total de 153 itens - 84 cancelados	Erros administrativo do pregoeiro; não atender ao edital; inexistência de proposta	
23101009103 202216 apensado do pregão 29/2022	SRP 20/2023	2023	90	Aquisição de equipamentos para os laboratórios do Centro de Ciências da Saúde UFNT	R\$ 563.686,57	DFD; PGC/PCA; ETP; mapa de riscos;	Suspensão da licitação 2 pedidos esclarecimento; adiou a licitação com 11 itens no total e 1 item cancelados	Informações incompletas sobre prazos e demais informações dos equipamentos; Retificação edital; Não existem propostas válidas para o item.	
23101000341 202347	SRP 21/2023	2023	180	Aquisição de Licenças perpétuas de Windows Server incluindo o licenciamento das Windows Server - User CAL e Windows Server - User Desktop UFNT	R\$ 152.816,	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; Check list; minuta de ata de registro de preços minuta de contrato	_____	_____	
23101.00232 1/2023-19	22/2023	2023	240	Prestação de Serviço de Manutenção Preventiva e/ou Corretiva Integral de Elevadores UFT/UFNT	R\$ 638.998,56	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; IMR; Edital; minuta de contrato	_____	_____	
23101.00167 8/2023-71	SRP 23/2023	2023	270	Aquisição mobiliário para casa do estudante e RUs	R\$ 884.572,06	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	2 Pedidos de esclarecimento 2 recursos; procedentes; 6 itens cancelados por interesse da adm. prazo	Informações sobre especificações técnicas do objeto; Questiona habilitação de	

						empenho	fornecedor que o modelo de TV ofertado não atende ao edital; os itens do recurso foram cancelado para agilizar a aquisição e prazo de empenho	
23101006422 202351	SRP 24/2023	2023	130	Aquisição Equipamento s de Laboratórios para o Centro de Ciências da Saúde - UFNT	R\$ 49.044,90	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; Check list; PGC/PCA; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	Do total de 15 itens, 9 itens cancelados Fornecedor solicita prorrogação de prazo de entrega; Entrega de mesa faltando rodas de movimentação.	Inexistência de proposta ou A propostas não atende o edital;
23101005341 202252 Licitação anulada por vício insanável	25/2023	2023	350	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de outsourcing de impressão - UFNT	R\$ 53.875,54	DFD; ETP; mapa de riscos; TR; Edital; minuta de contrato; alteração contratual	Constatou após homologação antes da assinatura do contrato: - Erro do pregoeiro ao cadastrar o quantitativo na fase externa da licitação. ANULAÇÃO da licitação	Quantitativo de itens cadastrados na licitação corresponde a um mês, e não a doze meses, como deveria ter sido lançado. Licitação deve ser Republicada
23101.00507 7/2023-38	SRP 26/2023	2023	180	Aquisição de Gêneros Alimentícios	R\$ 155.595,62	DFD; ETP; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	Total de 6 itens: 1 item cancelado	Não há licitantes para convocação
23101.00232 0/2023-66	27/2023	2023	120	Prestação de Serviço Continuado de Alarme Monitorado	R\$ 30.660,00	DFD; ETP; Mapa de risco; IMR; TR; Edital; Minuta de contrato; Apólice de garantia contrato; Termo aditivo: Alteração contratual/reaj uste; renovação contratual	Impugnação Recurso	Questiona o edital; Contesta a habilitação de fornecedor.
23101005135 202323 Licitação revogada	SRP 28/2023	2023	120	Prestação de Serviços Continuados de Tradutores e Intérpretes de Libras - UFNT	R\$ 585.920,08	DFD; ETP; Mapa de riscos; IMR; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; minuta de contrato;	Item cancelado licitação revogada	Necessidade de adequação em relação aos critérios de seleção do fornecedor; Revisar planilha de composição do preço; CCT.
23101.00534	29/2023	2023	60	Prestação de	R\$	DFD; ETP;	1 Recurso - não	Questiona a

1/2022-52 mesmo número do pregão 25/2023 anulado				serviços continuados de outsourcing de impressão	585.920,08	Análise de risco; TR; Edital; minuta de contrato	procedente Causa atraso do início da contratação	habilidade de empresa, afirma ela não atua no ramo de atividade de outsourcing de impressão (cópias e impressões).	
23101.00540 2/2023-62	SRP 30/2023	2023	210	Aquisição Materiais de irrigação	R\$ 93.432,15	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	Total 126 itens: Mais de 20 itens cancelados/fracass ados; Retorno de fase: ata complementar gera atraso na conclusão da licitação.	Proposta acima do estimado e outros fornecedores não enviaram proposta; Inexistência de proposta; Avaliar item que não foi incluído o valor negociado na proposta escrita	
23101003023 202338	SRP 31/2023	2023	210	Aquisição de rações e adubos EMVZ UFNT	R\$ 81.374,80	DFD; ETP; Análise de risco; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	Total de 16 itens 8 cancelados	Inexistência de proposta ou valor acima do estimado	
23101.00741 1/2023-98 licitação fracassada	SRP 32/2023	2023	330	Aquisição de Materiais e Insumos para o Ambulatório	_____	DFD; ETP; TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	licitação com 84 itens. - todos cancelados licitação fracassada	Inexistência de proposta ou valor acima do estimado	
23101.00297 7/2023	33/2023	2023	240	Fornecim ento e instalação transformado r UFNT	R\$ 220.850,00	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; Minuta de contrato	Atraso/ suspensão da licitação	Retificar edital	
23101.00786 7/2023-58	SRP 34/2023	2023	180	Aquisição de equipamento s para Ambulatório de Especialidad e em Saúde	R\$ 174.555,94	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	52 itens -- 21 itens cancelados	Sem proposta apta ou inexistência de proposta	
23101.00685 1/2023-28	35/2023	2023	180	Concessão RU Palmas	R\$ 4.122.888	DFD; ETP; Análise de riscos; TR; IMR; Edital; Minuta de contrato; alteração contratual/mu dança de CNPJ matriz p/filial	2 pedidos de esclarecimentos Intenção de recurso (não cadastrou recurso)	Ausência de Informações sobre objeto quantitativo de usuários, despesas fixas e qualificação técnica	
23101.00454 9/2022-54 Processo 23101.00306	36/2023	2023	500	Prestação serviços de coleta, transporte	R\$ 98.956,60	DFD; ETP; Análise de riscos; PCA; TR; Edital;	Pedido de esclarecimento com suspensão da licitação;	Informações especificações e informações	

5/2021-15 anexado				externo, tratamento e destinação final de Resíduos UFT/UFNT		Minuta de contrato; Conta depósito garantia		técnicas incompletas Retificar edital	
23101.00654 2/2023-58	SRP 37/2023	2023	240	Aquisição de equipamentos Áudio e Vídeo.	R\$ 12.461,13	DFD; ETP; PAC; check list; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	Total de itens 31 5 itens cancelados valor acima do estimado	Proposta com valores acima do estimado	
23101.00398 3/2023	90001/2024	2024	350	Prestação Serviço de vigilância Física - Patrimonial e Humana UFNT	R\$ 11.602.466,40	DFD; ETP; Mapa de riscos; Termo Aditivo Cooperação técnica UFT/UFNT; TR; Edital; Minuta de contrato; Apólice de seguro garantia; Repactuação/ CCT	Suspensão da licitação; atraso na contratação	Retificar edital; correção da descrição de item	
23101005135 202323 Repúblicaçao	90002/2024	2024	240	Prestação de Serviços Continuados de tradutores/intérpretes de libras UFNT	R\$ 7.989,990	DFD; ETP; mapa de risco; IMR; TR; Edital; minuta de contrato	Repúblicaçao da licitação Recurso	Revogação da licitação anterior em razão de erros no edital Questiona habilitação de fornecedor	
23101.00041 5/2024-26	SRP 90003/2024	2024	180	Contratação de Serviços de Processamento e Impressão Gráfica.	R\$248.095	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Check list; Edital; Minuta de ata de registro de preços	1 pedido de esclarecimento Item cancelado	Informações incompletas sobre especificações do item; Licitante não enviou proposta; fornecedores não enviaram proposta	
23101.00129 6/2024-29	SRP 90004/2024	2024	180	Aquisição de material gráfico e comunicação visual	R\$ 1.836.003	DFD; ETP; mapa de riscos; TR; PGC/PAC; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	5 pedidos de esclarecimentos; Impugnação.	Falta de clareza nas especificações dos itens; Questiona a falta de exigência necessária no edital	
23101.00307 8/2024-29	SRP 90005/2024	2024	150	Aquisição de Materiais e Insumos para o Ambulatório e Laboratórios da Saúde Palmas	R\$ 29.435,09	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; IMR; Edital; minuta de ata de registro de preços; Cláusulas necessárias	Total de 93 itens: 30 Items cancelados	inexistência de proposta e proposta acima do estimado	
23101.00166 5/2024-83	90006/2024	2024	240	Concessão RU Miracema	4.244.600	DFD; ET}; Mapa de riscos; TR; Edital; Minuta	Pedido de Esclarecimento	Falta de clareza das informações sobre a	

						de contrato		prestação de serviços	
23101.00341 4/2024-33	90007/2024	2024	150	Aquisição de materiais, móveis curso medicina veterinária Gurupi	111.014,38	DFD; ETP; mapa de riscos; TR; Edital; Cláusulas necessárias;	2 pedidos de esclarecimentos; suspensão da licitação 8 itens cancelados	Retificar TR; Inexistência de proposta ou valor acima do estimado	
23101.00307 7/2024-84	SRP 90008/2024	2024	180	Aquisição de mobiliários, equipamentos e insumos laboratório saúde	145.673,72	DFD; ETP; Mapa de riscos. TR; Edital; Minuta de registro de Preços; Cláusulas necessárias.	Total 27 itens: 9 itens cancelados	Inexistência de proposta; Não atende o edital.	
23101.00396 7/2024-96	SRP 90009/2024	2024	180	Aquisição e instalação de persianas	81.675,00	DFD; ETP; Mapa de riscos;TR; Edital; Minuta de ata de registro de preços; Minuta de Contrato.	_____	_____	
23101.00195 4/2024-82	90010/2024	2024	240	Prestação de serviços continuados de Serviços de Infraestrutura e Conservação Predial	70.171.862,4726	DFD; ETP; Mapa de riscos; TR; Edital; Minuta de Contrato	Impugnação; Atraso da licitação Republicação intenção de recurso sem cadastro de recurso	Questiona edital; Correção do ETP e TR inconsistências apontadas; correção de valores de percentuais; inclusão de valores conforme CCT.	
23101.00357 4/2024-82	SRP 90011/2024	2024	240	Contratação de serviços continuados de almoxarifado virtual	1.649.340	DFD; ETP; mapa de riscos; TR; Edital; Ata de registro de preços; Minuta de contrato. Apólice garantia contrato	2 pedidos esclarecimentos	Exigências de qualificação técnica; Questiona que os valores estimados desalinhados com os valores de mercado	
23101.00665 5/2024-34	90012/2024	2024	180	Aquisição de Equipamentos de Laboratório para Pós Agroenergia digital	31.777,09	DFD; ETP; mapa de risco; TR; Edital; Cláusulas necessárias.	1 Pedido de esclarecimento 2 itens de um total de 7 itens cancelados	Falta de clareza das informações técnicas no edital. Valor acima	
23101.00516 4/2024-76 2	SRP 90013/2024	2024	180	Sistemas transmissão Rádio FM UFNT	R\$ 175.000	DFD; ETP; mapa de risco; TR; Edital; Ata; cláusulas.	_____	_____	

Apêndice B - Roteiro para Entrevista

Aplicada aos servidores envolvidos com a área de compras da UFT

A pesquisa intitulada "**A Gestão de Riscos em Pregões Eletrônicos e suas Implicações nos Custos de Transação**", foi desenvolvida como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração pelo PROFIAP/UFT, sob a orientação do Prof. Cleiton Milagres, teve como objetivo contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão de riscos nas compras públicas.

As entrevistas foram aplicadas a servidores envolvidos com a área de compras da Universidade Federal do Tocantins (UFT), incluindo gestores, requisitantes, fiscais e agentes de contratação, cuja participação foi voluntária. Todas as informações obtidas foram tratadas com sigilo e utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos, conforme o termo de consentimento. As entrevistas foram realizadas de forma remota, por meio da plataforma *Google Meet*, mediante prévio agendamento e gravação autorizada pelos participantes, com a finalidade de garantir a veracidade e integridade das informações coletadas.

O roteiro das entrevistas foi elaborado com base nos princípios da ISO 31000 (ABNT, 2018), na Instrução Normativa IN 01/2016 da CGU (Brasil, 2016) e nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente o artigo 11, que trata da implementação da governança nas contratações, incluindo a ferramenta de gestão de riscos e controle interno pela alta gestão (Brasil, 2021).

OBJETIVO DA PESQUISA:

Foi identificar os principais riscos envolvidos nos processos de contratação e gestão dos pregões eletrônicos, fundamentado na Teoria dos Custos de Transação. Além disso, buscou-se ainda investigar e compreender as mudanças e práticas implementadas na UFT em decorrência da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 nas contratações públicas.

As entrevistas possibilitaram a coleta de percepções dos servidores sobre os principais riscos, dificuldades e falhas existentes que impactam nos resultados e nos custos das licitações. Bem como sugestões que poderiam ser realizadas para o aprimoramento da gestão de compras da instituição. As contribuições dos participantes forneceram subsídios relevantes para a formulação de propostas voltadas à redução de ineficiências, mitigação de riscos e alinhamento das contratações aos objetivos estratégicos da universidade.

Data da aplicação das entrevistas: 18/03 a 10/04/2025 via *Google Meeting*

ENTREVISTA

Tempo de trabalho na instituição:

Tempo de experiência na área de compras:

Escolaridade:

1. Identificação dos riscos nos pregões eletrônicos:

1.1 Quais são os principais riscos nos pregões eletrônicos na UFT e como eles se manifestam ao longo do processo de contratação?

1.2 Esses riscos decorrem, predominantemente, de fatores internos (processos administrativos, capacitação, sistemas de controle) ou externos (mercado, fornecedor, regulações)?

1.3 Como esses riscos impactam os custos de transação (preparação do planejamento, busca de informações, negociação e execução contratual), e a eficiência dos processos de compras?

2. Práticas de Governança e Gestão de Riscos:

2.1 A UFT possui um modelo formalizado de gestão de riscos nas compras públicas ou apenas atende aos requisitos legais? Ele está plenamente implementado ou ainda em construção?

2.2 Quais mudanças ocorreram nas contratações após a implementação da Lei nº 14.133/2021? Houve avanços na governança e na mitigação de riscos?

2.3 Como a UFT, tem aplicado, na prática, a Política de Governança das Contratações e Gestão de Riscos e a Portaria Normativa nº 14/2023 no planejamento das contratações?

2.4 Existem mecanismos estratégicos, de controle e liderança voltados para fortalecer a gestão de riscos de forma proativa? Quais são as principais barreiras enfrentadas para sua implementação?

3. Monitoramento e Avaliação da Efetividade da Gestão de Riscos

3.1 Existem indicadores específicos para medir o impacto da governança e do controle nas contratações? Como essa avaliação é realizada?

3.2 Há resistência por parte dos servidores na adoção de medidas mais rigorosas de controle de riscos? Se sim, quais fatores dificultam essa adesão?

4. Capacitação e Impacto na Eficiência dos Processos

4.1 Existe um Plano de Capacitação específicos para Agentes de Contratação e demais servidores envolvidos com a área de compras? Qual a sua periodicidade? Houve melhorias na condução dos pregões eletrônicos?

5. Padronização e Fiscalização dos Processos

De acordo com o Caderno de Riscos da UFT (2022-2023), foram identificados riscos críticos nas contratações, tais como:

- Falta de estratégias claras para a governança nas aquisições;
- Ausência de padronização nos processos administrativos de aquisição;
- Falhas na fiscalização dos contratos.

5.1 Desde a identificação desses riscos, houve avanços na governança das aquisições, na padronização dos processos administrativos e na fiscalização dos contratos? Quais desafios ainda persistem?

6. Propostas para o Aperfeiçoamento da Gestão de Riscos nas Compras Públicas

6.1 Como integrar a gestão de riscos ao planejamento das contratações, considerando a necessidade de maior previsibilidade, controle orçamentário e eficiência?

6.2 Quais melhorias poderiam ser implementadas para fortalecer a gestão de riscos e a governança das contratações da UFT?

Apêndice C - Relatório Técnico



A GESTÃO DE RISCOS EM PREGÕES ELETRÔNICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A GESTÃO DE RISCOS EM PREGÕES ELETRÔNICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Relatório técnico apresentado pela mestrandia Antonia Shirlene Bandeira Alvarenga Toledo ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Sumário

Resumo	04
Contexto	05
Público-alvo da proposta	06
Descrição da situação-problema	07
Objetivos da proposta	08
Diagnóstico e análise	09
Proposta de ações	14
Responsáveis pela proposta e data	18
Referências	19
Protocolo de recebimento	20

RESUMO

A gestão de riscos nas contratações públicas tem se consolidado como ferramenta estratégica essencial para o fortalecimento da governança e aprimoramento da eficiência, integridade e economicidade dos processos licitatórios.

Este relatório apresenta os resultados de uma pesquisa aplicada à Universidade Federal do Tocantins (UFT), cujo objetivo foi identificar os principais riscos que afetam os custos de transação e a qualidade das contratações públicas, à luz da Lei nº 14.133/2021.

A análise concentrou-se nos pregões eletrônicos realizados entre 2021 a 2024, a partir do mapeamento de processos licitatórios, documentos institucionais e entrevistas com servidores da área de compras, como gestores, agentes de contratação, equipe de planejamento e fiscais.

Os resultados evidenciam fragilidades na condução das contratações, destacando a necessidade de implementação de uma gestão de riscos estruturada, contínua e alinhada às práticas de governança pública, com foco na prevenção de falhas, na otimização dos processos e na geração de valor público.

Com base nos achados, a pesquisa propõe medidas voltadas à mitigação dos riscos identificados, priorizando a redução de custos, o aprimoramento da eficiência e o alinhamento das aquisições aos objetivos estratégicos da instituição, fortalecendo sua capacidade de resposta às demandas da comunidade acadêmica e dos demais stakeholders envolvidos.



“

A gestão de riscos nos pregões eletrônicos deve ser tratada de forma proativa e contínua, abrangendo desde o planejamento até a execução contratual. A Lei nº 14.133/2021 impõe a obrigatoriedade da análise de riscos em cada etapa da licitação, visando a prevenção de falhas que possam comprometer a eficiência, a economicidade e a transparência do processo (Torres, 2021).

CONTEXTO

A pesquisa foi realizada na Coordenação de Aquisições e Contratações - CAC da Universidade Federal do Tocantins, unidade administrativa vinculada à Pró-reitoria de Administração e Finanças - PROAD.

O principal objetivo da CAC é a gestão das contratações de bens e serviços da UFT, por meio de pregões eletrônicos e contratações diretas, oferecendo suporte as unidades requisitantes e demais servidores envolvidos na condução dos processos licitatórios, conforme o Art. 7º do Regimento Interno da Proad (UFT, 2022).

Entre suas principais atribuições destacam-se :

- Apoio à elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA);
- Orientar e prestar suporte aos Setores Requisitantes na elaboração dos artefatos;
- Gerenciar os processos de aquisição e contratação de bens e serviços;
- Verificação de Conformidade das Contratações;
- Auxiliar os agentes de contratação, na operacionalização dos processos licitatórios;
- Elaboração de Editais e Atas de Registro de Preço;
- Apoio à Elaboração do Calendário de Contratações;
- Manutenção de Relatórios de Aquisições.

“

A Coordenação de compras da UFT atua estrategicamente no planejamento das demandas e na execução dos processos licitatórios com o objetivo de atender de forma eficaz às necessidades institucionais e acadêmicas.



PÚBLICO-ALVO

A gestão de riscos nos pregões eletrônicos tem o objetivo de mitigar os principais riscos que impactam negativamente o desempenho das contratações, promovendo a redução de riscos, incertezas e custos de transação. Dessa forma, busca-se proporcionar informações mais qualificadas e assertivas, capazes de potencializar o alcance dos objetivos institucionais.

Este relatório técnico tem como propósito apresentar um diagnóstico aprofundado sobre a gestão de riscos nos pregões eletrônicos da universidade estudada, identificando os elementos que elevam os custos de transação e propor ações estratégicas e operacionais voltadas à mitigação desses riscos.

As medidas sugeridas buscam fortalecer os mecanismos de governança das contratações públicas, fomentar uma cultura organizacional orientada à gestão proativa de riscos e, consequentemente, contribuir para maior eficiência e efetividade nas processos de aquisições. As propostas de melhorias destinam-se aos principais atores institucionais envolvidos nas atividades de contratação, com o objetivo de consolidar práticas mais seguras e eficientes. Nesse contexto, as ações propostas são direcionadas aos seguintes públicos-alvo:

- **A Coordenação de Aquisições e Contratações – CAC;**
- **Os gestores e servidores que interagem com o setor de compras;**
- **As unidades requisitantes dos multicampi da UFT;**
- **A Pró-reitoria de Administração e Finanças; e**
- **A Coordenação de Contratos – CCONT.**



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Como instrumento técnico de diagnóstico, este relatório evidencia que a governança nas contratações públicas articula mecanismos institucionais — como liderança, estratégia e controle, voltados para à promoção da eficiência, conformidade e qualidade dos serviços públicos (TCU, 2020). Nesse contexto, a gestão de riscos atua como ferramenta de apoio à tomada de decisão, contribuindo para reduzir incertezas e prevenir eventos adversos que possam impactar negativamente o interesse público.

De acordo com a ABNT (2018), a gestão de riscos deve ser integrada aos processos organizacionais, sendo parte da estrutura de governança, funcionando como componente chave para a melhoria contínua. Tal integração favorece maior previsibilidade e segurança na condução das licitações, sobretudo diante das exigências da Lei nº 14.133/2021, cujo art. 11, parágrafo único, estabelece a obrigatoriedade de práticas de governança e gestão de riscos nas contratações públicas (Brasil, 2021).

Nesse cenário, a pesquisa examinou os pregões eletrônicos realizados pela UFT, entre os anos de 2021 e 2024, buscando identificar os riscos que afetam os custos de transação e a qualidade das contratações, bem como analisar em que medida a adoção de práticas de governança implementadas tem contribuído para reduzir esses custos e otimizar os processos de compras.

O estudo fundamenta-se na Teoria dos Custos de Transação, desenvolvida por Williamson (1985), a qual destaca que a ausência de estruturas de governança e mecanismos adequados de controle

interfere na condução das contratações públicas, resultando em definição imprecisa do objeto, incertezas quanto à atuação dos fornecedores e falhas na fiscalização. Esses fatores aumentam significativamente os custos relacionados à negociação, monitoramento e execução contratual, influenciados pelos elementos de transação.

Nesse sentido, foram mapeados os processos de contratação, analisados documentos institucionais relevantes, tais como a Política de Gestão de Riscos, a Política de Governança das Contratações e outros instrumentos de governança formalmente estabelecidos na universidade.

A pesquisa também considerou a percepção dos servidores da área de compras acerca da gestão de riscos, tanto em nível institucional quanto setorial, permitindo a identificação dos principais desafios enfrentados, dos riscos mais recorrentes no contexto das compras públicas e uma análise mais detalhada da implementação das práticas de governança nas contratações.

A metodologia envolveu análise dos documentos normativos, entrevistas semiestruturadas e estudo da legislação vigente, permitindo uma visão abrangente da maturidade da gestão de riscos na UFT e de seu impacto sobre a eficiência das contratações públicas.



OBJETIVOS DA PROPOSTA

A governança das contratações públicas, aliada à utilização de ferramenta de gestão de riscos e controle, contribui para a melhoria do desempenho das aquisições. A partir da análise contextual da aquisição, identificação e tratamento dos potenciais riscos, possibilitando uma tomada de decisões mais assertivas e alinhadas aos interesses institucionais.

O estudo examinou os riscos nos pregões eletrônicos da UFT(2021-2024) e os custos de transação decorrentes que impactam nos resultados das contratações, a percepção dos servidores sobre a gestão de riscos e a governança nas aquisições, bem como os mecanismos de governança implementados com a nova legislação de licitações. E a partir desses resultados foi elaborado propostas de ações para melhoria dos riscos nas contratações realizadas no setor de compras. Assim, este relatório técnico tem como objetivo:

- **Apresentar os principais riscos presentes nos processos via pregão eletrônico realizados pela UFT (2021-2024), bem como os elementos da TCT associados e suas implicações nos custos de transação;**
- **Investigar as práticas de governança das contratações adotadas nos pregões eletrônicos da UFT, com foco na otimização dos processos licitatórios;**
- **Propor ações de melhorias voltadas à governança e gestão de riscos para a redução de custos e a otimização dos pregões eletrônicos.**



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A pesquisa realizada na Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC) da UFT evidenciou que, embora existam mecanismos formais de gestão de riscos nos processos licitatórios, sua aplicação ainda é incipiente e limitada ao cumprimento de exigências legais. Observa-se uma abordagem predominantemente reativa e formalista, sem integração efetiva à cultura organizacional e à estratégia institucional, especialmente nos pregões eletrônicos.

Conforme alerta o COSO (2013), fatores culturais, como o receio de expor fragilidades internas, podem levar à adoção de controles meramente formais, ineficazes para mitigar riscos concretos. Essa realidade é evidenciada na CAC/UFT, cuja gestão de riscos é aplicada de forma fragmentada, o que compromete o desempenho dos processos decisórios e das contratações públicas.

Essa conduta limitada tem contribuído para a recorrência de diversos problemas, como: falhas de planejamento, morosidade nos trâmites processuais, ocorrência de licitações desertas ou fracassadas, definição inadequada dos objetos licitados e deficiências nas estimativas de custos. Tais fatores impactam diretamente os custos de transação envolvidos nas compras públicas, elevando o tempo e os recursos necessários para a conclusão dos certames, além de comprometerem a eficiência e a entrega de valor público.

Os resultados apontam que os riscos estão presentes em todas as etapas do processo de contratação e têm contribuído para o aumento dos custos operacionais e para a redução da eficiência institucional. Esses fatores impactam diretamente as três fases do macroprocesso de contratação:

- **Na fase de Planejamento** - são frequentes erros como especificações técnicas inadequadas, pesquisas de preços incompletas ou desatualizadas e impugnações, que resultam em atrasos e retrabalho.
- **Na seleção de fornecedores** - ocorrem licitações desertas ou fracassadas, interposição de recursos e resistência de fornecedores em formalizar atas, elevando os custos de transação e dificultando a continuidade das atividades.
- **Na gestão contratual** - destacam-se falhas de fiscalização, atrasos nas entregas e inexecuções parciais, exigindo medidas corretivas e, em alguns casos, contratações emergenciais.

A atuação proativa da alta gestão no fomento de boas práticas de gestão de riscos não apenas fortalece a resiliência da empresa, mas também demonstra o comprometimento com a excelência operacional e a criação de valor sustentável para a organização como um todo
(Minas Gerais, 2024, p.40)

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O quadro abaixo resume os principais riscos identificados, os elementos de transação envolvidos (como racionalidade limitada, oportunismo; incerteza, especificidade de ativos e frequência da transação) e suas implicações diretas nos custos operacionais e resultados do certame.

Quadro 1 - Riscos identificados nos pregões eletrônicos da UFT (2021- 2024)

Fase da Contratação	Riscos Identificados	Elementos de Transação Envolvidos	Implicação nos Custos de Transação
Planejamento	Morosidade instrucional; Falhas na especificação do objeto; pesquisa de preços inadequadas; Pedidos de esclarecimentos e Impugnação ao edital	Racionalidade limitada; oportunismo e incerteza	Atraso, retrabalho, custos adicionais com pessoal, tempo e retificação de edital.
Seleção do Fornecedor	Llicitação deserta ou fracassada; recursos; itens cancelados; Fornecedor retardar ou recusar a assinatura de ata .	Racionalidade limitada; oportunismo; incerteza e especificidade de ativos	Atraso, republicação de licitação que comprometem as atividades previstas
Gestão Contratual	Falha na fiscalização; entrega de produto ou serviço de qualidade inferior; Fornecedor atrasar a entrega; desistência da empresa e inexecução parcial	Racionalidade limitada, oportunismo, incerteza e frequência da transação	Custos maior para Fiscalizar e monitorar o contrato; penalizar; compromete as atividades e geram contratações emergenciais.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A partir dos resultados obtidos no Quadro 1, observa-se que os atributos das transações — frequência, incerteza e especificidade de ativos influenciaram diretamente tanto o nível dos custos de transação quanto a escolha, ou a ausência, de mecanismos de governança adequados, de acordo com a Teoria de Custos de Transação.

No planejamento da contratação, a presença dos elementos como racionalidade limitada, oportunismo e incerteza contribuíram para falhas e ineficiências nos processos. Visto que a racionalidade limitada manifesta-se na dificuldade dos agentes em prever todas as variáveis e consequências; o oportunismo surge quando as partes priorizam interesses próprios, em detrimento do coletivo; e a incerteza se evidencia na imprevisibilidade de eventos que podem afetar a contratação e execução contratual, favorecendo assimetrias de informação e possibilitando que fornecedores obtenham vantagens indevidas. Assim a atuação conjunta desses fatores resultou em falhas na especificação do objeto, atrasos, retrabalhos e custos adicionais, especialmente relacionados à necessidade de retificações de editais motivadas por impugnações e pedidos de esclarecimentos.

Conforme estabelece a Economia dos Custos de Transação (ECT), a elevada incerteza e a consideração inadequada da especificidade dos ativos reforçam a necessidade de mecanismos preventivos de controle e planejamento adequado, a fim de mitigar riscos e aumentar a eficiência nas contratações públicas. Contudo, no contexto analisado, tais mecanismos mostraram-se frágeis, contribuindo para o aumento dos riscos e custos.

Na seleção do fornecedor, verificou-se uma combinação dos elementos de racionalidade limitada, oportunismo, incerteza e especificidade de ativos, com implicações que incluíram licitações desertas ou fracassadas, interposição de recursos e recusa ou retardo da assinatura de atas.

A especificidade dos ativos envolvida em alguns itens contratados dificultou a substituição de fornecedores, aumentando a vulnerabilidade a comportamentos oportunistas e à necessidade de republicações, o que eleva significativamente os custos de transação e compromete a eficiência do processo.

Por fim, na gestão contratual, a frequência elevada das transações, aliada à racionalidade limitada e ao oportunismo, resultou em falhas na fiscalização, entregas de baixa qualidade, atrasos ou inexecução parcial dos contratos.

Embora segundo Williamson (1985), a frequência elevada das transações tende a reduzir a necessidade de mecanismos formais e onerosos de governança, pois, com o tempo, cria-se uma relação de confiança, rotinas estabelecidas, favorecendo um ambiente de redução de incertezas.

No entanto, no contexto analisado, essa potencial vantagem associada à frequência não foi plenamente explorada, persistindo lacunas significativas nos processos de governança e fiscalização, o que compromete a efetividade das contratações.

Em síntese, a análise demonstra que a ausência de uma abordagem integrada, preventiva e estratégica de gestão de riscos, aliada à fragilidade dos mecanismos de governança, liderança, controle e estratégia, resultou em contratações mais onerosas e menos eficazes, restringindo a capacidade institucional da UFT de realizar aquisições alinhadas aos seus objetivos e à entrega de valor público.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Nesse sentido, aprofundou-se o diagnóstico mediante a triangulação dos dados extraídos dos processos de compras realizadas via pregão eletrônico, com levantamento documental normativo, entrevistas com os servidores da área de compras e a análise da legislação vigente. Esse procedimento permitiu identificar um conjunto de vulnerabilidades que afetam o desempenho das contratações da UFT.

Constatou-se falhas significativas no planejamento das contratações, insuficiência na capacitação técnica dos agentes envolvidos e a adoção de uma política de gestão de riscos ainda pouco estruturada. Tais deficiências têm contribuído para a recorrência de problemas operacionais, o aumento dos custos administrativos, tanto nas fases ex-ante quanto ex-post, ou seja, antes e após a formalização contratual, comprometendo a efetividade das ações governamentais e a utilização eficiente dos recursos públicos.

Tal cenário confirma os pressupostos da Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1985), destaca que fragilidades nos mecanismos de governança das contratações e de gestão de riscos tendem a intensificar os custos relacionados à negociação, monitoramento e execução contratual, especialmente em contextos marcados por incertezas e assimetrias de informação.

A análise revelou um descompasso entre as exigências da nova Lei de Licitações e a prática institucional. O art. 11, que institui ferramentas de governança para o planejamento eficiente, tem sido tratado como mera formalidade; o art. 7º, referente à gestão por competência, muitas vezes é ignorado com designações sem critérios técnicos; e o art. 169 que trata da gestão de riscos e controle preventivo com apoio de TI, apresenta fragilidades, como ausência de sistemas integrados.

No que se refere à gestão de riscos, o art. 18, inciso X, tem sido cumprido de forma superficial, com mapas de riscos genéricos e sem análise aprofundada.

As entrevistas confirmam que a gestão de riscos é vista como exigência burocrática, sem impacto prático, evidenciando a necessidade de mecanismos de governança mais robustos. Além disso, foram identificadas limitações estruturais e organizacionais que comprometem a efetividade desses dispositivos legais.

Governança e Integração Institucional:

- Baixa disseminação da cultura de governança pública;
- Falta de comunicação institucional eficaz e de ações para fortalecimento da cultura de gestão proativa de riscos;

Gestão de Riscos e Conformidade:

- Política de gestão de riscos orientada apenas à conformidade legal, sem aplicação prática efetiva;
- Processos de gestão de riscos ainda incipiente nas contratações;
- Falta de integração da gestão de riscos à estratégia organizacional;
- Ausência de mapeamento dos processos-chave das contratações.

Capacitação e Recursos Humanos:

- Baixa qualificação técnica dos agentes públicos;
- Insuficiência de capacitação técnica contínua para servidores das unidades requisitantes, setor de planejamento e agentes de contratação;
- Alta rotatividade de servidores, dificultando a consolidação de conhecimentos e rotinas;
- Política institucional de formação e qualificação em compras públicas pouco efetiva;
- Ausência de treinamento prático e maior interação entre os setores.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Dificuldades e Desafios:

- Resistência dos setores ao cumprimento do cronograma de compras;
- Restrição orçamentária, pessoal e tecnológica;
- Descentralização administrativa entre os multicampi, dificultando o planejamento e controle das contratações.

Fiscalização e Monitoramento:

- Fragilidade dos instrumentos de fiscalização e de gestão contratual;
- Fiscalização limitada devido à escassez de pessoal e de recursos tecnológicos;
- Sistemas administrativos fragmentados, dificultando o monitoramento e a consolidação das informações de compras.

Comunicação Operacional:

- Comunicação deficiente e pouco eficaz entre as unidades demandantes e o setor de compras, com falhas na definição e consolidação de demandas;
- Apesar da padronização dos procedimentos, ainda ocorre muitas falhas entre os setores envolvidos;

As inconsistências observadas aumentam os custos de transação, ocasionando retrabalho e atrasos dos certames e comprometendo os resultados esperados das contratações públicas. A inexistência de uma gestão de riscos estruturada e preventiva limita a capacidade institucional de antecipar falhas e assegurar contratações alinhadas aos seus objetivos estratégicos. A implementação dessa prática fortalece a governança e gera valor institucional, ao contribuir para o alcance de metas e resultados, indo além de controles formais e procedimentos operacionais (Miranda, 2021).



PROPOSTA DE AÇÕES DE MELHORIA NA GESTÃO DE COMPRAS – CAC/UFT

A partir do diagnóstico realizado, foram elaboradas ações de melhorias diretamente relacionadas aos riscos mapeados nos pregões eletrônicos, além de propostas estratégicas voltadas ao fortalecimento da governança das contratações, tanto no âmbito institucional quanto setorial. Entre as medidas recomendadas, destacam-se a implantação de indicadores de desempenho das contratações, o mapeamento dos processos-chave e o desenvolvimento de ações de engajamento da alta liderança, visando à promoção de uma transformação cultural.

As medidas propostas buscam mitigar fragilidades detectadas, consolidar uma cultura organizacional orientada à prevenção, ao controle e à eficiência na gestão das compras públicas, bem como fortalecer a governança nas contratações.

Essas ações estão alinhadas às boas práticas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014; 2020) e pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2016), que enfatizam a importância do mapeamento de riscos, da integração entre setores, da capacitação contínua e da utilização de indicadores como instrumentos para o aprimoramento da função de compras públicas no setor público federal.

O Quadro 2, apresentado nas páginas 15, 16 e 17, sistematiza um conjunto de 15 ações de mitigação direcionadas ao tratamento das vulnerabilidades identificadas na gestão de compras da Coordenação de Aquisições e Contratações (CAC) da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Cada ação está vinculada à respectiva unidade responsável por sua execução, com o objetivo de robustecer os processos e aprimorar a gestão de riscos nas aquisições públicas.

“Persiste a necessidade não apenas de estruturas e processos, mas também de uma cultura de gerenciamento de riscos, a fim de contribuir para que a organização obtenha resultados com desempenho otimizado.”

(TCU, 2018, p. 5)

Divulgue amplamente a política, contando com a participação da alta administração, de maneira a deixar suficientemente clara a sua importância para o sucesso da organização, no cumprimento dos seus objetivos e na realização da sua missão institucional (

TCU, 2018, p. 19)

Espera-se, assim, a elevação da eficácia operacional, maior coerência nos fluxos de contratação e o fortalecimento da transparência e responsabilidade na gestão pública.

Quadro 2 - Ações para Tratamento de Riscos nas Compras Públicas – Pregão Eletrônico (CAC/UFT)

Nº	Risco Identificado	Ação Proposta	Aplicação	Unidade Responsável
1	Falta de conhecimento técnico e gestão de riscos	Elaborar e divulgar cartilha orientativa com o passo a passo para elaboração de documentos e guia prático de gestão de riscos	Produção do material em formato digital e distribuição interna	CAC
2	Capacitação insuficiente da equipe de planejamento e unidades requisitantes e agentes de contratação	Implementar de forma efetiva um programa institucional de Capacitação e treinamento anual para todos os servidores envolvidos com a área de compras;	Oferta de cursos, treinamentos presenciais e EAD, com calendário fixo	PROAD
3	Elaboração inadequada de documentos técnicos e instruções processuais	Promover oficinas práticas periódicas com elaboração simulada de documentos	Realização de oficinas periódicas por semestre	PROAD/CAC
4	Elaboração de editais com exigências restritivas ou excessivas	Realizar <i>benchmarking</i> estratégico com organizações públicas e estudo de mercado com potenciais fornecedores.	Levantamento comparativo e reuniões técnicas com fornecedores	CAC/ Requisitantes
5	Elaboração de mapa de riscos genérico, desatualizado e inadequado para a especificidade da contratação	Elaborar e revisar mapas de riscos com análise crítica do mercado e específicos para cada contratação	Acompanhamento técnico por processo e validação pela CAC	Unidades requisitantes

Quadro 2 - Ações para Tratamento de Riscos nas Compras Públicas – Pregão Eletrônico (CAC/UFT)

Nº	Risco Identificado	Ação Proposta	Aplicação	Unidade Responsável
6	Ausência de histórico e análise detalhada das ocorrências dos riscos	Criar relatórios periódicos de gestão de riscos das licitações	Implantação de relatórios trimestrais com consolidação de ocorrências	CAC
7	Fragilidade no controle e monitoramento das contratações	Implantar ferramenta digital de apoio à gestão de riscos e controle das contratações	Desenvolver Ferramenta Digital ou adquirir um software	PROAD/STI
8	Comunicação deficiente entre requisitantes e setor de compras	Criar agenda semestral com palestras e encontros entre requisitantes e compras	Reuniões e palestras com pauta pré-definida	PROAD/CAC
9	Falta de alinhamento entre demandas e planejamento centralizado	Elaborar cronograma semestral de reuniões com unidades e campi	Agenda institucional com planejamento integrado	PROAD/CAC
10	Publicação de editais com falhas ou inconsistências documentais	Criar checklist padronizado para validação dos editais antes da publicação	Implementação do checklist como etapa obrigatória	CAC

Quadro 2 - Ações para Tratamento de Riscos nas Compras Públicas
- Pregão Eletrônico (CAC/UFT)

Nº	Risco Identificado	Ação Proposta	Aplicação	Unidade Responsável
11	Ausência de indicadores de desempenho para avaliar a eficiência dos processos	Criar Indicadores-Chave de Desempenho das licitações	Definição, monitoramento e avaliação semestral de KPIs	PROAD/CAC
12	Repetição de falhas e riscos não tratados nas contratações anteriores	Elaborar checklist final de ocorrências após finalizar a licitação	Inclusão de etapa de revisão pós-licitação com equipe técnica	CAC
13	Demandas não incluída no PCA (Plano de Contratações Anual), seja continuada ou inédita	Estabelecer rotina de atualização, revisão trimestral do PCA junto às unidades demandas prioritárias.	Reuniões com responsáveis pelas unidades e atualização do sistema	PROAD/CAC
14	Morosidade da instrução processual / atraso no cronograma de compras	Criar checklist incluindo o controle dos processos prioritários com previsão de data de conclusão da licitação e controle da data de vigência do contrato atual e responsabilidades bem definidas	Acompanhamento de Prazos do cronograma, levantamento das demandas e Responsabilidades	PROAD/CAC
15	Governança e gestão de riscos pouco disseminada	Fomentar à Cultura Organizacional Voltada à Gestão Preventiva de Riscos por meio de ações educativas integradas; agendas anuais com palestras entre os setores envolvidos com as compras	Realização de campanhas, palestras e eventos anuais integrados	PROAD

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA E DATA

Antonia Shirlene Bandeira Alvarenga Toledo

Graduada em Administração, Pós-graduada em Gestão de Pessoas. Servidora Técnica-Administrativa em Educação na Universidade Federal do Tocantins, no cargo de Administrador. E-mail: shirlene@uft.edu.br

Cleiton Silva Ferreira Milagres

Bacharel em Gestão de Cooperativas, Mestre em Extensão Rural/UFV. Doutor em Desenvolvimento Regional/UFT. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR/UFT) e Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (GESPOL/UFT).
E-mail: cleiton@uft.edu.br

Proposta elaborada em Junho/2025.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas .ABNT NBR ISO 31000:2018: Gestão de riscos – Diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: CGU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa gestão de riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. 31 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/3F/D5/65/C0/27A1F6107AD96FE6F18818A8/10_passos_boa_gesta_o_riscos.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Governança nas contratações públicas: levantamento. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. (Série Governança Pública).

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e a empresas estatais. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2014.

COSO – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Framework integrado de gerenciamento de riscos corporativos: execução aprimorada da estratégia. São Paulo: Deloitte, 2013.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Guia Metodológico de Gestão Integrada de Riscos. Belo Horizonte: CGE-MG, 2024, p.48. Disponível em: www.cge.mg.gov.br/publicacoes/guias-cartilhas. Acesso em: 10 mar. 2025.

MIRANDA, Rodrigo Fontenele de A. Implementando a gestão de riscos no setor público. 2º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

TORRES, R. C. L. de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Jus Podivm, 2021.

UFT.Universidade Federal do Tocantins. Portaria Normativa nº 03/2022. Dispõe sobre Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração (Proad). Palmas: UFT, [s.d.]. Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/s/KwNS1AYRNst43Ht4jwja> . Acesso em: 5 maio 2024.

WILLIAMSON, Oliver E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press, 1985.

PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO PRODUTO TÉCNICO - TECNOLÓGICO

À

Coordenação de Aquisições e Contratações - CAC
Universidade Federal do Tocantins - UFT

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **Gestão de Riscos em Pregões Eletrônicos e suas Implicações nos Custos de Transação**, derivado da dissertação de mestrado, de autoria de Antonia Shirlene Bandeira Alvarenga Toledo.

O referido material foi desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, vinculado à Universidade Federal do Tocantins - UFT.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de **Relatório Técnico Conclusivo**, cujo objetivo central consiste em propor ações de melhoria voltadas ao aperfeiçoamento da governança nas contratações públicas, por meio da aplicação da gestão de riscos no setor de compras da UFT, na Coordenação de Aquisições e Contratações - CAC.

A proposição visa contribuir para o fortalecimento da cultura institucional de integridade, eficiência e responsabilidade na condução dos processos licitatórios, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

Solicita-se, respeitosamente, que as ações decorrentes da implementação desta proposição, destinadas ao aprimoramento da governança e à gestão de riscos nas contratações, sejam formalmente comunicadas à Coordenação local do PROFIAP, por meio do endereço profiap@uft.edu.br.

Palmas, TO, julho de 2025.

Registro de recebimento

SANDRA CRISTINA Assinado de forma digital
RAMOS MONTEIRO por SANDRA CRISTINA
ABRACADO:965359 RAMOS MONTEIRO
62253 ABRACADO:96535962253
Dados: 2025.07.17
16:23:34 -03'00'

Coordenação de Aquisições e Contratações da UFT

Discente: Antonia Shirlene Bandeira Alvarenga Toledo

Mestranda em Administração Pública

Orientador: Cleiton Silva Ferreira Milagres

Doutor em Desenvolvimento Regional

Universidade Federal do Tocantins,

junho de 2025

