



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Juliana Fraga Duarte

**Contratação de serviços de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de
licitação: Identificação, análise e tratamento dos riscos**

Florianópolis
2020

Juliana Fraga Duarte

**Contratação de serviços de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de
licitação: Identificação, análise e tratamento dos riscos**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária
Orientador: Prof. Cláudio José Amante, Dr.

Florianópolis

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Duarte, Juliana Fraga
Contratação de serviços de treinamento, na modalidade de
inexigibilidade de licitação: : Identificação, análise e
tratamento dos riscos / Juliana Fraga Duarte ; orientador,
Cláudio José Amante, 2020.
104 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa
de Pós-Graduação em Administração Universitária,
Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Administração
Universitária. 3. Análise e tratamento de Risco. 4.
Inexigibilidade de Licitação. 5. Serviço de Treinamento. I.
Amante, Cláudio José. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração
Universitária. III. Título.

Juliana Fraga Duarte

Contratação de serviços de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação: Identificação, análise e tratamento dos riscos

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Claudio José Amante, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Maurício Rissi, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Fábio Pugliesi, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Administração Universitária.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Claudio José Amante, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2020.

Este trabalho é dedicado à minha mãe, ao meu pai, às minhas irmãs, ao meu marido e aos amigos e colegas que me apoiaram nesta caminhada.

AGRADECIMENTOS

À deus, por minha vida, pelas pessoas que fazem parte dela e pelo caminho que ele escolheu para mim.

Aos meus familiares (pai, mãe, irmãs, sobrinhos e marido) por me trazer alegrias e me incentivar, fazendo que eu acredite na minha capacidade e atinja meus objetivos.

Ao meu orientador Cláudio José Amante, pela paciência e sabedoria que me norteou neste percurso.

Aos professores do Programa, em especial, ao Maurício Rissi, que sempre foi muito solícito e atencioso com meus questionamentos.

Aos meus colegas de turma de mestrado, em especial, à Karina, Liliane e Lizandra, também colegas de trabalho, pela parceria, pelas palavras de incentivo e por servirem de exemplo para mim.

Aos meus colegas e amigos de UDESC, Fernanda, Manoela, Gleicy, Cláudia e Camila por me apoiar e ensinar que eu posso e devo confiar no meu potencial.

À minha chefia imediata na época do mestrado, Marcos Régio Silva do Nascimento, por autorizar meu afastamento e por sua amizade e compreensão.

À UDESC, por dar a oportunidade de realizar o mestrado e desenvolver minha pesquisa na instituição

À Cristiele, pela amizade e pelo apoio no mestrado e na minha vida.

À todos, não citados anteriormente, que contribuíram para execução deste trabalho

A humanidade precisa de mentes mais abertas, escutas mais sensíveis, pessoas responsáveis e comprometidas com a transformação de si e do mundo.

(AMORIN, 2011, p. 13)

RESUMO

Em busca da aplicação da forma correta da lei e da precipitação das possíveis fraudes ou erros nas aquisições de bens e serviços, os sistemas de controle interno dos órgãos públicos utilizam do mecanismo da governança, propondo ações preventivas, de caráter pedagógico e não somente punitivo, fomentando boas práticas para o uso dos seus recursos. Seguindo os passos desta nova realidade, a presente pesquisa teve como objetivo propor ações para tratar riscos da contratação, na modalidade de inexigibilidade de licitação, de serviços de treinamento. No referencial teórico, foram explicitados os conceitos de Governança Pública e Contratação Pública, com ênfase, respectivamente, nos riscos e em inexigibilidade de licitação. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa, de natureza aplicada, utilizou-se do método de raciocínio indutivo com abordagem predominantemente qualitativa. Ao que tange aos seus objetivos, esta (pesquisa) é considerada descritiva e, quanto aos meios, documental e estudo de caso. Os dados a trabalhados são secundários, sendo eles documentais (processos de contratação de treinamento por IL e normas e pareceres da UDESC). O método de análise interpretativa e de estatística descritiva (comparação de frequência e apresentação dos dados) foram utilizados na análise dos dados. Na análise dos resultados, observou-se que os riscos mais frequentes, tanto na instituição quanto do processo de contratação, são os das categorias de conformidade e operacional. Quanto as respostas aos eventos negativos da atividade estudada, a matriz de risco elaborada mostra que eles devem ser reduzidos, mitigados ou evitados, propondo as seguintes soluções: padronização de rotinas e seus responsáveis, utilização do *Microsoft Teams* para permuta de experiência e matérias sobre contratação direta entre as unidades; Planejamento das contratações de treinamento; Alteração e atualização dos normativos; Utilização de sistemas que automatizem as atividades, a fim de assegurar o cumprimento de requisitos e impactar positivamente por meio da identificação prévia dos riscos e seus respectivos tratamentos.

Palavras-chave: Administração Universitária. Análise e tratamento de Risco. Inexigibilidade de Licitação. Serviço de Treinamento.

ABSTRACT

In search of the correct application of the law and the precipitation of possible fraud or errors in the acquisition of goods and services, the internal control systems of public agencies use the governance mechanism, proposing preventive actions, of a pedagogical character and not only punitive, promoting good practices for the use of its resources. Following in the footsteps of this new reality, the present research aimed to propose actions to address risks of contracting, in the modality of non-demandability of bidding, of training services. In the theoretical framework, the concepts of Public Governance and Public Procurement were explained, with an emphasis, respectively, on the risks and unenforceability of bidding. As for the methodological procedures, the research, of an applied nature, used the inductive reasoning method with a predominantly qualitative approach. Regarding its objectives, this (research) is considered descriptive and, in terms of means, documentary and case study. The data to be worked on are secondary, being documentary (processes of hiring training by IL and UDESC standards and opinions). The method of interpretative analysis and descriptive statistics (frequency comparison and data presentation) were used in the data analysis. In the analysis of the results, it was observed that the most frequent risks, both in the institution and in the hiring process, are those of the compliance and operational categories. Regarding the responses to the negative events of the studied activity, the risk matrix elaborated shows that they must be reduced, mitigated or avoided, proposing the following solutions: standardization of routines and those responsible, use of Microsoft Teams for exchange of experience and materials on hiring direct between units; Planning of training contracts; Alteration and updating of regulations; Use of systems that automate activities, in order to ensure the fulfillment of requirements and positively impact through the prior identification of risks and their respective treatments.

Keywords: University Administration. Risk analysis and treatment. Bidding Unenforceability. Training Service.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Missão, Visão e Valores da UDESC	34
Figura 2 – Subordinação da SECONTI	35
Figura 3 - Processo de Gestão de Riscos	44
Figura 4 - Identificação de Eventos	45
Figura 5 - Etapas de gestão de riscos utilizadas na pesquisa.....	46
Figura 6 - Componentes do Evento de Risco	47
Figura 7 - Modelo de Fluxograma	48
Figura 8 – Resposta ao de risco	50
Figura 9 – Mapa de riscos	52
Figura 10 - Modalidades de contratação direta	59
Figura 11 - Etapas da pesquisa	81
Figura 12 - Fluxograma da contratação de treinamento, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, na UDESC.....	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de processos por Modalidade de Licitação em 2016 a 2019.....	22
Gráfico 2 - Quantidade e percentual de processo de treinamento na modalidade IL em relação ao total de IL nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.....	23
Gráfico 3 - Percentual das execuções de treinamento, contratador por IL, por categoria no período de setembro a dezembro de 2019	76
Gráfico 4 - Percentual das execuções de treinamento, contratador por IL, por público alvo no período de setembro a dezembro de 2019	76
Gráfico 5 – Modalidade de treinamento, contratador por IL, no período de setembro a dezembro de 2019 por unidade da instituição	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais normas e leis para as unidades de Controle Interno catarinenses.....	37
Quadro 2 – Conceito de riscos.....	45
Quadro 3 - Categoria e Natureza dos Riscos.....	49
Quadro 4 – Princípios básicos da Lei 8.666/93.....	55
Quadro 5 – Valores atualizados das modalidades de Licitação.....	56
Quadro 6 –Modalidades de licitação.....	57
Quadro 7– Princípios que tornam a licitação dispensável.....	58
Quadro 8 – Síntese dos procedimentos metodológicos.....	70
Quadro 9 - Documentos utilizados na coleta de dados da pesquisa.....	72
Quadro 10 – Mapa de riscos.....	80
Quadro 11 – Mapa de riscos da contratação de serviços de treinamento na modalidade de IL	89
Quadro 12 – Alterações sugeridas nos normativos da universidade.....	94
Quadro 13 - Protocolo para Busca Sistematizada da Literatura.....	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade (absoluta e relativa) dos serviços de treinamento (IL) em relação ao total de processos em 2016, 2017, 2018 e 2019.	25
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BDTD	Banco de Digital de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGE	Controladoria Geral do Estado
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CONSAD	Conselho de Administração
CONSUNI	Conselho Universitário
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission</i>
DATALAB	Grupo de Pesquisa Laboratório de Desenvolvimento e de pesquisa em Gestão de Dados
DIAG	Diretoria de Auditoria Geral
DL	Dispensa de Licitação
e-SFINGE	Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão TCE/SC
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional da Educação
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IL	Inexigibilidade de Licitação
IN	Instrução Normativa
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OPM	<i>Office for Public Management</i>
PPGAU	Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária
PRODIP	Programa de Apoio à Divulgação da Produção Intelectual
PROEVEN	Programa de Auxílio à Participação em Eventos
PROJUR	Procuradoria Jurídica
PSC	Comitê do Setor Público
SECONTI	Secretaria de Controle Interno da UDESC
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
WOS	<i>Web Of Science</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	OBJETIVOS.....	20
1.1.1	Objetivo Geral	21
1.1.2	Objetivos Específicos.....	21
1.2	JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA À GESTÃO UNIVERSITÁRIA.....	21
1.3	DELIMITAÇÃO DO TEMA	27
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	27
2	CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE ESTUDO	29
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	40
3.1	GOVERNANÇA PÚBLICA.....	40
3.1.1	Riscos	44
3.1.1.1	Identificação de Risco	46
3.1.1.2	Análise de Risco	48
3.1.1.3	Tratamento do Risco	50
3.2	CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	52
3.2.1	Princípios da Licitação.....	55
3.2.2	Modalidade de Licitação.....	56
3.2.3	Contratação Direta.....	58
3.2.3.1	Inexigibilidade de Licitação	60
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	70
4.1	CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA	70
4.2	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	71
4.3	TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	74
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	82
5.1	DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DA CONTRATAÇÃO.....	82
5.2	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS E AVERIGUAÇÃO DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIA.....	86

5.3	MAPA DE RISCOS	89
5.4	PROPOSTA DE AÇÕES PARA TRATAR RISCOS	93
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS	99
	APÊNDICE A- Check List – Documentos que devem constar, no mínimo, nos processos de dispensas e inexigibilidades de licitação.....	108
	APÊNDICE B - Protocolo para Busca Sistematizada da Literatura	109
	APÊNDICE C – Formulário para contratação de serviço de treinamento por inexigibilidade de licitação.....	110

1 INTRODUÇÃO

O crescimento de um país é o ponto chave para todos os outros processos que regem seu sistema. A economia brasileira no decorrer dos anos variou muito, tal fato se justifica pelos diversos processos oscilantes, como períodos de alto desenvolvimento industrial, alta inflação, estabilidade de preços, entre outros que afetam diretamente nesses índices.

Resultados mais atuais sobre a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, apresentados pelo Comitê de Datação do Ciclo Econômico (Codace) da Fundação Getúlio Vargas, mostram que a economia brasileira está em recessão desde 2014 (BARBOSA FILHO, 2017).

Com a crise econômica instaurada desde então, as práticas de governança podem possibilitar melhoria nas estratégias, visando a gestão eficiente do conjunto socioeconômico. Contudo, é uma questão muito delicada, pois a governança é um tema amplo e multidisciplinar, que transita por diferentes campos de atuação e por isso torna-se tão complexa, principalmente quando em âmbito público.

Dentre os tipos de governança tem-se corporativa ou pública. Inicialmente, a governança surgiu no setor privado, devido à necessidade da contratação de terceiros para a gerir as organizações e seus bens. No final da década de 80, começou uma mobilização entre o setor público, na qual a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC) adaptaram suas práticas ao setor público. (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

O conceito da administração pública é oriundo dos Estados Unidos, em que se baseia em um modelo burocrático, que tenta conciliar os interesses políticos aos econômicos, sendo que a organização do trabalho se dá almejando a máxima eficiência, principalmente por meio da redução de custos e esforços, à qual ganhou força pelo mundo todo, chegando ao Brasil na década de 1990 (BORGES; SERRÃO, 2005).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2018), “a governança pública compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Ela tem por objetivo atender as necessidades da sociedade, prestar contas às três esferas de poder

(Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo que ao executivo cabe a gestão dos recursos e a prestação dos serviços públicos de forma geral (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

Assim, o sucesso de um Estado com governança eficiente é medido através de mecanismos que supram as demandas da sociedade quanto à transparência, equidade e responsabilidade, prestação de contas e eficiência (BOGONI, et. al, 2010), uma vez que o serviço público governa para os cidadãos, ou seja, são eles que tem o poder de fiscalizar e controlar como os impostos cobrados estão sendo utilizados.

Foi através da crise fiscal dos anos 80 que se teve a necessidade de gerir novas formas de governança, a fim de tornar o Estado mais eficiente quanto à gestão dos seus recursos (TCU, 2018). Nessa perspectiva, a governança passa a ter novo significado, onde deixa de ser apenas somente para averiguar resultados, mas também contemplar à sociedade, os meios em que os resultados são alcançados (CASTRO; SILVA, 2017).

Para isso ocorrer de fato, organizações nacionais e internacionais desenvolveram códigos com boas práticas de governança aplicadas ao setor público, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU), a *International Federation of Accountants* (IFAC), *Institute of Internal Auditors* (IIA), Fundo Monetário Internacional (FMI), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) e *The Independent Commission for Good Governance in Public Services*, composto pelo *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e *Office for Public Management* (OPM) (CASTRO; SILVA, 2017). Entre esses, Silva (2012) em sua pesquisa analisou as práticas de governança presentes no Relatório de Gestão do Fundo Nacional da Educação (FNDE), com base na proposta da IFAC.

Para que essas funções de avaliação das práticas de governança, direcionamento e monitoramento funcionem de forma satisfatória, mecanismos de liderança, estratégia e controle devem ser adotados. As práticas de governança pública são fundamentadas em princípios gerais da gestão corporativa, que de acordo com Carvalho (2002) são: Transparência (relação à divulgação de informações), Equidade, *Accountability* (responsabilidade do gestor profissional de prestar contas) e *Compliance* (cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações).

No que tange aos mecanismos de controle, estão inseridos os componentes de gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e prestação de contas, e transparência. (TCU, 2009). Assim, boas práticas de boa governança estão intimamente ligadas à integração da gestão de riscos.

O risco é inerente em qualquer que seja a atividade humana desenvolvida, uma vez que é fruto de uma decisão. Nas organizações, públicas ou privadas, sempre há a possibilidade do risco, podendo ser relacionado à investimentos, fusões, fraudes, incêndios, resultados de um processo ou projeto e etc.

As principais normas de gestão de riscos apresentam definições semelhantes, relacionando riscos com a ocorrência de eventos e seus resultados sobre os objetivos. Dentre essas, pode-se citar a norma ABNT NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes, que salienta que o risco é fruto da incerteza da deficiência das informações relacionadas à um evento, sua compreensão, seu conhecimento, sua consequência ou sua probabilidade. A norma emitida pelo *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO) – Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura integrada, adiciona que riscos são eventos que impactam o meio, onde quando negativos, impedem a criação de valor ou destroem o valor existente e quando positivos, influenciam favoravelmente na realização das metas, apoiando a criação ou preservação do valor.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o marco que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas. Ainda, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, onde, no seu art. 17, dá atribuições à alta administração do Poder Executivo Federal sobre a gestão de riscos.

Na Administração Pública do Estado de Santa Catarina, foi publicada a Lei Estadual nº 17.715/2019, que dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e *Compliance*, tendo a criação e o aprimoramento da estrutura de governança pública, riscos e controles como uns de seus objetivos. No entanto, desde o ano de 2018, a Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) vem realizando cursos sobre as melhores práticas de governança no Setor Público e, também, coordenando projetos de gestão de riscos na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina (JUCESC) e no Instituto de Metrologia de Santa Catarina (IMETRO/SC). (CONACI, 2018).

A gestão de riscos faz parte dos processos que integram a boa governança, mas muitos dos processos organizacionais públicos, ainda não possuem definição e padronização adequada, uma vez que as normas que os regem apresentam as regras gerais e necessárias, mas não o passo a passo e suas variações, o que leva aos processos sofrerem de

influência da gestão atuante em questão. Algo que pode ser denotado é a uma governança mais reativa do que proativa, uma vez que grande parte dos processos preveem uma análise mais apurada da documentação após a realização da contratação.

Voltando ao sistema público, devido à alta complexidade e por compreender uma série de fatores e relações, as práticas de controle auxiliam nesse processo. Para a COSO, controles são as políticas e procedimentos que direcionam as ações individuais na implementação das políticas de gestão de riscos, diretamente ou mediante a aplicação de tecnologia, a fim de assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas (COSO, 2013).

Por servir a coletividade, é de suma importância que nos processos que envolvem a administração pública sejam realizadas licitações. Por definição, licitação é todo o procedimento administrativo formal, em que a administração pública convoca, por meio de edital ou convite, empresas que estejam interessadas a apresentar propostas para o oferecimento de bens e serviços. Ela objetiva selecionar a proposta mais vantajosa, levando em conta a qualidade e o menor preço oferecido, garantindo a isonomia dos processos (BARRETO, 2008).

As normas gerais sobre os processos licitatórios e contratos administrativos referentes a obras, serviços, compras, publicidade, alienações e locações são dispostas na Lei nº 8.666/93 regulamentam o artigo 37, inciso XXI (BRASIL, 1993). Segundo essa lei, os contratos acordados entre terceiros com a administração pública devem obrigatoriamente ser precedidos de licitação, exceto em casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Como mencionado, há casos em que não se faz necessário a licitação, podendo realizar a compra ou contratação, em ocasiões legais de inexigibilidade. Para isso, é inexigível a licitação em que houver a inviabilidade de competição.

Para Justen Filho (2009), a inexigibilidade ocorre quando a licitação, como é estruturada legalmente, torna-se inadequada para atingir o resultado desejado, uma vez que sua imposição (licitação) pode acarretar na frustração do interesse público, seja pela ausência de propostas ou seleção propostas inadequadas.

Não é de hoje a discussão sobre como os órgãos e entidades da Administração Pública devem proceder para contratar para os servidores de seu quadro de pessoal, cursos de graduação, de pós-graduação, palestras, treinamentos específicos, conferencistas e instrutores, conciliando as normas legais para contratação de serviços (CF, art. 37, XXI e Lei 8.666/93) e as peculiaridades inerentes a essa espécie de prestação de serviço. As dificuldades são inúmeras, e diversos são os fatores que contribuem para aumentar a insegurança no momento de celebrar tais contratos. Embora exista um rito, o processo é

passível de falha, permite o andamento de contratações mesmo com justificativas pouco embasadas acerca da não necessidade de licitação.

De acordo com Chaves (2014, p 74-75), no caso do treinamento e desenvolvimento de pessoal (Inciso IV, Art. 13, Lei n. 8.666/93), o dispositivo estende as ações de treinamento

as atividades de educação, em todos os níveis, sendo incluído a contratação de professores, instrutores e conferencistas quando acionados como pessoa física; contratação de cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação na empresa; inscrição em cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação abertos a terceiros na forma presencial, mista ou a distância.

Como particularidade, a gestão universitária tem em seu aspecto a participação de diversos envolvidos - a Administração Superior e os seus diversos órgãos, os servidores (técnicos e docentes, os discentes e a comunidade), sendo que todos esses sujeitos transpassam o aspecto econômico.

Nesse contexto, a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), fundada em 1965 pelo o Decreto Estadual nº 2.802, de 20 de maio e reconhecida como universidade em 1990 após a criação da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, é mantida, principalmente, a partir de recursos públicos catarinenses. Seu comprometimento com os recursos utilizados é comprovado, uma vez que a universidade mantinha a quarta posição entre as unidades da federação com instituições estaduais de ensino superior, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, em 2016, pela avaliação do Ministério da Educação - MEC (UDESC, 2017).

Desta forma, após a contextualização do tema, a problemática é acerca da seguinte questão: “Quais ações implementar para tratar os riscos nas contratações públicas voltadas ao treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação? ”.

Para responder o questionamento acima, foram definidos os objetivos listados abaixo.

1.1 OBJETIVOS

Com o intuito de esclarecer a problemática, os objetivos norteadores desta pesquisa são:

1.1.1 Objetivo Geral

Propor ações para tratar riscos da contratação, na modalidade de inexigibilidade de licitação, de serviços de treinamento.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever os procedimentos relativos à contratação de serviço de treinamento, por licitação inexigível, na UDESC;
- b) Identificar as principais possíveis irregularidades e riscos dos processos de contratação de serviços de treinamento na modalidade IL;
- c) Analisar as causas e consequências das possíveis irregularidades e riscos identificados;
- d) Elaborar mapa de riscos da contratação de serviços de treinamento na modalidade IL.

1.2 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA À GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Um projeto pode ser justificado por meio de sua importância, oportunidade e viabilidade, apresentando motivos para a sua existência. (ROESCH, 2009).

Essa pesquisa também é oportuna, uma vez que, recentemente foi editada a Lei Complementar n. 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, implementado por um governo pautado na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação (SANTA CATARINA, 2019).

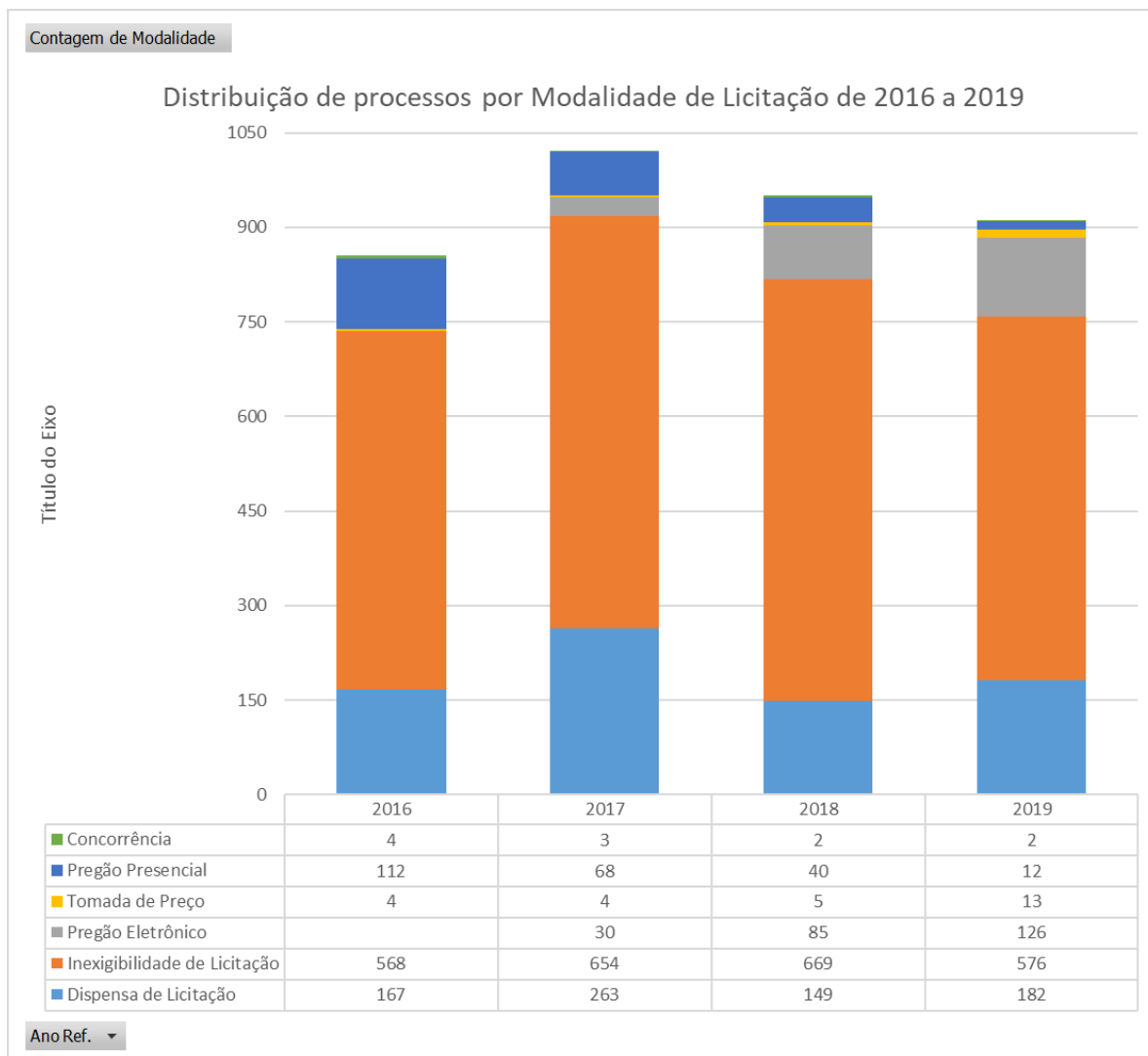
Assim, quanto à importância, destaca-se que este estudo é de grande utilidade e aplicabilidade pelos setores e servidores da UDESC envolvidos no processo de modo geral, uma vez que subsidiará possíveis melhorias que possam ser aplicadas na contratação de treinamentos realizado por Inexigibilidade de Licitação, buscando o tratamento dos riscos inerentes a estes processos.

A escolha deste recorte nas aquisições deve-se ao quantitativo de processos referente ao serviço de treinamento, observado no Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-SFINGE). O e-SFINGE foi instituído com propósito aperfeiçoar a gestão do controle externo, uma vez que é por este sistema que agentes da Administração Pública Estadual e Municipal enviam os dados e informações requeridas pelo Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2004), inclusive sobre processos licitatórios, incluídos no seu módulo de Atos Jurídicos. Salienta-se que as ilustrações abaixo apresentam o quantitativo.

Não é possível mensurar os valores, pois há casos em que esta informação não estava preenchida na coluna referente ao montante dispendido do processo.

O Gráfico 1, formulado com dados retirados do e-SFINGE, demonstra que os processos de IL são os mais realizados na UDESC.

Gráfico 1 - Distribuição de processos por Modalidade de Licitação em 2016 a 2019



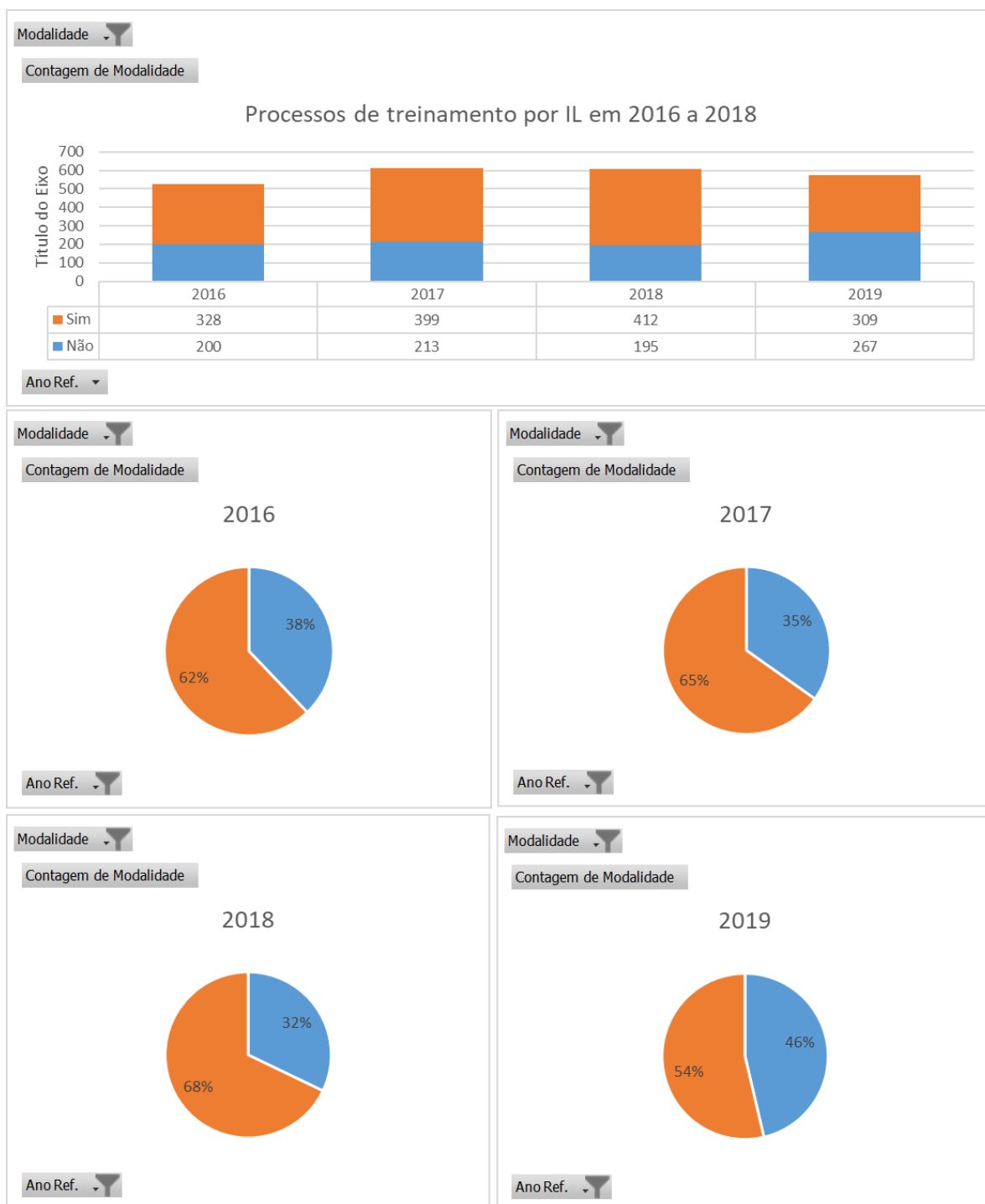
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do e-Sfinge, 2020.

Após a identificação dos processos de contratação de treinamentos, na modalidade de Inexigibilidade, foi elaborado o Gráfico 2, evidenciando que estes representam mais de 60% dos processos de IL em 2016 a 2018 e 54% em 2019.

Para fins de classificação dos processos, entende-se como serviço de treinamento palestras, oficinas, cursos e workshops ministrados para alunos e servidores, bem como inscrições de docentes, técnicos e discentes em eventos (Congressos, Seminários, Cursos, entre outros). Os processos, cuja descrição era somente “Pró-labore”, foram excluídos do

quantitativo de processo de IL, já que podem se referir à contratação de profissional para avaliação de curso e projetos e para participação em atividades (fiscalização, correção, elaboração de questões, atuação em bancas, entre outros) do vestibular, de concursos públicos e processos seletivos e em bancas de Mestrado ou Doutorado. Logo, foram retirados nos anos de 2016 a 2018, respectivamente, 40, 42 e 62 autos. Em 2019, todas as linhas possuíam a descrição de forma identificar sobre o que se tratava a contratação.

Gráfico 2 - Quantidade e percentual de processo de treinamento na modalidade IL em relação ao total de IL nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do e-Sfinge, 2020.

Conforme apresentado na Tabela 1, observa-se, por meio da análise vertical (AV), que as contratações de serviço de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação, representam 38,4%, 39%, 43,4% e 33,92% do total de processos no anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Tabela 1 - Quantidade (absoluta e relativa) dos serviços de treinamento (IL) em relação ao total de processos em 2016, 2017, 2018 e 2019.

Modalidade/Ano	2016		2017		2018		2019	
	Quant.	AV	Quant.	AV	Quant.	AV	Quant.	AV
Concorrência	4	0,50%	3	0,30%	2	0,20%	2	0,22%
Dispensa de Licitação	167	19,50%	263	25,70%	149	15,70%	182	19,98%
Inexigibilidade de Licitação (descrição não identificada)	40	4,70%	42	4,10%	62	6,50%	0	0,00%
Inexigibilidade de Licitação (outros objetos de contratação)	200	23,40%	213	20,80%	195	20,50%	267	29,31%
Inexigibilidade de Licitação (Treinamento)	328	38,40%	399	39,00%	412	43,40%	309	33,92%
Pregão Eletrônico	0	0,00%	30	2,90%	85	8,90%	126	13,83%
Pregão Presencial	112	13,10%	68	6,70%	40	4,20%	12	1,32%
Tomada de preço	4	0,50%	4	0,40%	5	0,50%	13	1,43%
Total	855	100,00%	1022	100,00%	950	100,00%	911	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do e-Sfinge, 2020.

Desta forma, relativamente ao objeto estudado (contratação de serviço de treinamento por inexigibilidade), o Art. 10 da Instrução Normativa n. 005/2019 - PROAD/UDESC, que disciplina os procedimentos relativos às aquisições e contratações por inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação e avisos de pagamentos e adiantamentos digitais, desobriga a necessidade de parecer jurídico nos processos referentes às resoluções citadas no referido dispositivo.

Art. 10 Fica dispensada a tramitação na PROJUR de processos de inexigibilidade de licitação que são regulados pelas seguintes resoluções da UDESC:

I. Resolução nº013/2011 – CONSAD, que estabelece valores para pagamento de serviços e/ou atividades realizadas por professores e/ou profissionais especializados externos à UDESC;

II. Resolução nº 371/2005 – CONSUNI, que dispõe sobre a criação e critérios do Programa de Apoio à Divulgação da Produção Intelectual – PRODIP;

III. Resolução nº 22/2010 – CONSUNI, que dispõe sobre o Programa de Auxílio à Participação em Eventos – PROEVEN;

§ 1º O setor de compras deverá fazer a lauda conforme o enquadramento do checklist do Anexo I desta IN.

§ 2º Em havendo dúvida jurídica, o Setor de Compras do requisitante poderá encaminhar para a PROJUR, devendo especificar de forma pormenorizada a questão jurídica a ser apreciada. (UDESC; 2019)

Desta forma, não há necessidade de que os processos de contratação de profissionais para ministrar palestras/conferências ou cursos por meio da Resolução nº 013/2011 - CONSAD e as inscrições em eventos de servidores aprovados no Edital PRODIP e PROEVEN tramitem pela Procuradoria Jurídica da UDESC, salvo em havendo

dúvida. Este trabalho pode auxiliar proporcionando segurança jurídica aos setores envolvidos neste procedimento, uma vez que a propõe explicar os itens necessários, prevenindo possíveis infortúnios nessa prestação de serviço.

Ainda, no quesito importância, foi realizada uma pesquisa nas bases de dados Scopus, Web Of Science (WOS), Redalyc e Banco de Digital de Teses e Dissertações (BDTD), no dia 1º de julho de 2019, com o uso de conectivos e das palavras Licitação (Contratação Pública, Compra Pública, Aquisição Pública) e Inexigibilidade de Licitação, com seus respectivos plurais, conforme protocolo de pesquisa (

APÊNDICE B). As duas primeiras bases anteriormente citadas não apresentarem nenhum resultado, já a Redalyc retornou 4 trabalhos e o BDTD, 6. Desta forma, observa-se que existem poucos estudos sobre o tema nos ambientes explorados, o que significa que o conhecimento a ser produzido neste trabalho contribuirá para o fomento de discussões e reflexões sobre a inexigibilidade nas contratações públicas, principalmente de treinamentos.

Acredita-se que diante dessa exposição, tem-se por necessidade crucial o estudo do sistema de governança pública atual, principalmente no setor da educação, uma vez que segundo o Portal de Transparência da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), a educação é a função pública que mais executa o orçamento da união (2,04 bilhões, equivalente à 0,11% dos gastos públicos), sendo destes, aproximadamente, 70% do total é direcionado ao ensino superior (CAPES, 2018). Portanto, é fundamental se informar e entender sobre a eficácia e legitimidade das ações, contribuindo para a melhoria da transparência e do controle sobre seu desempenho, em âmbito universitário.

Cabe registrar que é possível observar a aderência do tema em estudo com a área de concentração delineada pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, mais precisamente à Políticas Públicas e Sociedade, uma vez que a pesquisa vai ao encontro dos objetos desta

linha, abrangendo um estudo com vistas à proposição de soluções para tratar o risco da contratação de treinamento por IL realizadas em uma instituição universitária.

Ademais, a pesquisadora faz parte do Grupo de Pesquisa Laboratório de Desenvolvimento e de pesquisa em Gestão de Dados - DATALAB, que pretende, dentre outras finalidades, avaliar, investigar bancos de dados para desenvolver e propor soluções inovadoras para o setor produtivo e social, visando a redução de custos, a economia de tempo e ao desenvolvimento de novos serviços e produtos¹. Desta forma, o presente trabalho contribui para o alcance dos objetivos do grupo, uma vez que se propõe a elaborar diretrizes para identificar, prevenir e mitigar riscos da contratação de serviços de treinamento, por inexigibilidade de licitação, melhorando a eficácia, a eficiência e a efetividade da administração na UDESC.

1.3 DELIMITAÇÃO DO TEMA

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a delimitação do tema é dotada de um sujeito e um objeto, sendo dado como concluído quando é realizada a limitação geográfica e espacial. Assim, o tema proposto se restringe ao campo de estudo referente à universidade (UDESC), na visão do ano atual (2019), no que tange os serviços de treinamento contratados por meio de Inexigibilidade de Licitação, englobando os seguintes temas: Governança, Riscos, Contratação Pública e Inexigibilidade de Licitação.

Não obstante, a pesquisa abordará 3 etapas da gestão de risco, não aplicando todas suas fases, uma vez que se trata da análise de uma atividade específica (treinamento) da UDESC. Também, o trabalho limitar-se-á a proposição de ações para tratar os riscos da contratação de treinamento por inexigibilidade de licitação, sendo que a aplicação e monitoramento das ações deverão ser elaborados pelo ente.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado conforme preconizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Na Caracterização do Ambiente de estudo (capítulo 2), foi explanado, inicialmente, sobre o sistema de controle interno federal e estadual (Santa Catarina) para, após, apresentar a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e a Secretaria de Controle Interno (SECONTI/UDESC)

¹ Informações retiradas do site do DATALAB. Disponível em: <https://datalab.ufsc.br/>. Acessado em 24 out 2019

No capítulo da Fundamentação teórica, são abordados temas sobre Governança e Contratação Pública, com foco na Gestão de Riscos e Inexigibilidade de Licitação para contratação de serviço de treinamento.

Por sua vez, a Caracterização e Classificação da Pesquisa e suas Técnicas e Análise de dados foram definidas no quarto capítulo (Procedimentos Metodológicos).

O quinto capítulo (Análise e discussão dos resultados da pesquisa), com 4 subcapítulos, discorre sobre contratação de treinamento, por inexigibilidade de licitação na instituição estudada, apresentando e os resultados encontrados.

No último capítulo, são expostas as considerações finais da pesquisa, sugerindo possíveis trabalhos futuros a serem desenvolvidos.

Por fim, são listadas as Referências utilizadas no trabalho e inseridos os apêndices da pesquisa.

2 CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE ESTUDO

No serviço público, o estabelecimento de procedimentos de controle já era previsto na Constituição Federal de 1988, onde, nos artigos 70 e 74 (BRASIL, 1988) informa que o Congresso Nacional (controle externo) e o sistema de controle de cada poder devem fiscalizar a atuação das entidades integrantes da sua administração direta e indireta. Ainda, no seu artigo 74 (BRASIL, 1988, Art. 74), o normativo descreve a finalidade deste sistema:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Fortalecendo esta estrutura, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com base na Constituição, atribui a necessidade da assinatura do responsável do controle interno e autoridades no Relatório de Gestão Fiscal, bem como designa a fiscalização de seus dispositivos ao sistema de controle interno, Tribunais de contas e Ministério Público (BRASIL, 2000, Art. 54):

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

- I - Chefe do Poder Executivo;
- II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (Vide ADIN 2324)

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Outro regramento que demonstra a importância do controle na Administração Pública é a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), uma vez que um dos objetivos deste sistema (controle interno) é a prevenção e investigação de atos praticados contra o patrimônio público. Também, neste mesmo prisma, a referida regra leva em consideração, na aplicação das sanções, “a existência de mecanismos e procedimentos interno de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.” (BRASIL, 2013, Art. 7º, VIII.).

É interessante relatar que a Lei n. 4320/64, que determina normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define, nos Art. 75 a 83, que controle interno da execução orçamentária será exercido pelo Poder Executivo; o externo, pelo Poder Legislativo, em consonância à Constituição de 1967 – revogada pela CF de 1988. Observa-se que já era apresentado um princípio de um sistema de controle interno, porém sem citar que órgãos da administração direta e indireta da União iriam fiscalizar seus próprios atos orçamentários e financeiro no âmbito interno.

Mais recentemente, a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, regulamentada pelo o Decreto n. 9.203/2017, definiu, como diretriz no inciso VI, Art. 4º, a implementação de controles internos voltados para a gestão de riscos, priorizando ações de prevenção antes de sanções (BRASIL, 2017). Ainda, em seus Artigos 17 e 18 (BRASIL, 2017), determina que

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

- I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
- II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Art. 18 A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da: I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e

III - promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

Percebe-se neste Decreto que o sistema de controle interno passa ter um caráter mais preventivo que punitivo, com foco na gestão de riscos e na governança, sendo necessário o comprometimento da alta gestão neste processo.

Retornando ao tema do sistema de controle interno, agora delimitado a realidade da administração pública catarinense, o artigo 62 da Constituição do Estado de Santa Catarina define que (SANTA CATARINA, 1989, Art. 62)

Art. 62. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato e parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Já, o Decreto 2.056/2009 regulamenta o Sistema Administrativo de Controle Interno do Estado (SANTA CATARINA, 2009, Art. 1º), incumbindo a estes as seguintes finalidades:

Art. 1º O Sistema Administrativo de Controle Interno da administração pública estadual, previsto nos arts. 30, inciso II, 150 e 151 da Lei Complementar nº 381,

de 7 de maio de 2007, tem por finalidades normatizar, coordenar, supervisionar, regular, controlar e fiscalizar a operacionalização das atividades de controle interno no âmbito do Poder Executivo, cabendo-lhe, conforme dispõe o art. 62 da Constituição Estadual:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em órgãos e entidades da administração pública estadual e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres do Estado; e

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

A norma citada anteriormente considera o Sistema de Controle Interno e o Controle Interno (SANTA CATARINA, 2009, Art. 2º, Inciso I e II):

I - Sistema Administrativo de Controle Interno: conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno;

II - controle interno: plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e fidelidade dos dados orçamentários, financeiros, operacionais, patrimoniais, contábeis e de pessoal e a exação no cumprimento de leis e regulamentos;

Embora ainda vigente, o Decreto 2.056/2009 deve ser revogado ou alterado, uma vez que a nova estrutura organizacional e do modelo de gestão Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, aprovada pela a Lei Complementar n. 741/2019, cria Controladoria Geral do Estado, atribuindo à CGE a responsabilidade de órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria, subordinada diretamente ao Governador do Estado (SANTA CATARINA, 2019, Art. 25.). Nota-se que esta lei uniu em um único órgão os Sistemas de Controle Interno e de Ouvidoria e retirou a responsabilidade pelo sistema de controle interno da Secretaria da Fazenda.

A nova estrutura organizacional e o modelo de gestão da Administração Pública do Estado de Santa Catarina estão fundamentados “na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, objetivando a redução de despesas, o amplo acesso pela sociedade, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a formação prioritária de parcerias entre o Estado e a sociedade. ” (SANTA CATARINA, 2019 Art. 1º, § 2º).

Observa-se também, no seu Art. 5º (SANTA CATARINA, 2019), a criação da Secretaria Executiva de Integridade e Governança, com propósito de desenvolver o Programa de Integridade e Governança previsto na Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019. Para tanto, integram-se a estrutura desta Secretaria, o Comitê de Integridade e o Comitê de

Governança Eletrônico, compostos por representantes de outros órgãos listados em lei. Verifica-se que o órgão central do sistema de controle interno do estado catarinense, a Controladoria Geral de Santa Catarina, está presente nas duas comissões.

Observa-se que o governo catarinense está alinhado com o federal, baseando suas ações nas diretrizes da governança pública, com o sistema de controle interno voltados às políticas e programas de gestão de risco, transparência, *compliance* e *accountability*. Também fica evidenciado que, além da necessidade de melhoria e atualização da forma de gerir o patrimônio público, a implementação dos mecanismos de controle e de governança na Administração pública advém do cumprimento da legislação.

É na estrutura organizacional do Estado de Santa Catarina que o ambiente de estudo desta pesquisa, a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, está inserida, sendo uma fundação pública constituída e mantida pelo estado catarinense. (UDESC, 2019b).

A Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), está instituída sob a Lei Estadual nº 8.092, de 1º de outubro de 1990, e a Constituição Estadual. É uma instituição pública de educação, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado, que goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, disciplinar e patrimonial, e que obedece ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil e os artigos 168 e 169 da Constituição do Estado de Santa Catarina. A UDESC é uma fundação dotada de Personalidade Jurídica de Direito Público, tem jurisdição em todo o território catarinense, sede e foro na cidade de Florianópolis. É regida por Estatuto próprio, aprovado pelo Decreto Estadual nº 4.184, de 06 de abril de 2006 e pela legislação que lhe for aplicável. (UDESC, 2019b, p.5)

Conforme a Constituição do Estado de Santa Catarina (1989, Art. 39), “Para garantir a autonomia estabelecida no art. 169 da Constituição, a Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC foi organizada sob a forma de fundação pública mantida pelo Estado, devendo seus recursos ser repassados em duodécimos.” Assim, esta instituição é mantida, principalmente, a partir de recursos públicos catarinenses.

A missão, visão e valores da UDESC são apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Missão, Visão e Valores da UDESC

Missão	
A Udesc tem, por missão, produzir, sistematizar, socializar e aplicar o conhecimento nos diversos campos do saber através do ensino, da pesquisa e da extensão, indissociavelmente articulados, de modo a contribuir para uma sociedade mais justa e democrática em prol da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável do Estado de Santa Catarina e do País.	
Visão	Valores
Ser uma universidade pública inovadora, de referência nacional e de abrangência estadual, e com ação acadêmica marcada pelo comprometimento e pela responsabilidade social.	A Udesc, como universidade pública e de ensino gratuito em busca de excelência, é aberta às diferentes correntes de pensamento e orienta-se pelos princípios de liberdade de expressão, democracia, moralidade, ética, transparência, respeito à dignidade da pessoa e seus direitos fundamentais.

Fonte: Adaptado de UDESC, 2019d.

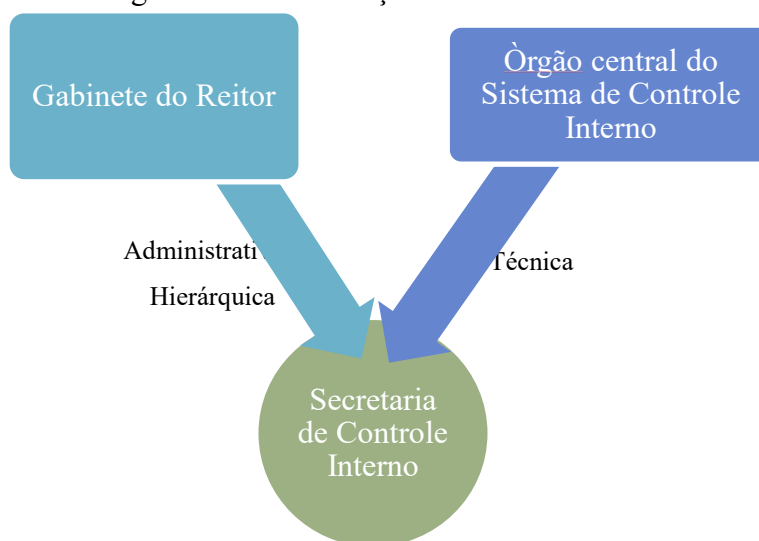
A UDESC possui uma estrutura *multicampi* composta por 12 centros de ensino. (UDESC, 2007). O órgão da instituição responsável pela administração é a reitoria, exercida pelo reitor compreendendo o Gabinete do Reitor.

Sobre a criação da unidade de controle, como âmbito da administração pública, encontram-se as universidades públicas que, como em diversas organizações, sejam elas públicas ou privadas, precisam gerir melhor seus recursos (físico, material, financeiro e humano) para atender a demanda da sociedade. Logo, a implementação de sistemas de controle é importante para consecução eficaz, eficiente e efetiva de seus objetivos.

Assim, para o propósito citado anteriormente e atendimento das leis estaduais, a Secretaria de Controle Interno - SECONTI foi incluída na estrutura da UDESC em 2006, como órgão suplementar e vinculada à Reitoria, por meio da aprovação do Regimento Geral atual (Resolução n. 44/2007 – CONSUNI) da universidade.

Ainda sobre a subordinação desta unidade, conforme Decreto n. 1.670/2013, que dispõe sobre estrutura e o responsável pelo controle interno nos órgãos da administração direta, nas entidades autárquicas e fundacionais e nas empresas estatais dependentes do Poder Executivo catarinense, “o responsável pelo controle interno do órgão ou da entidade terá subordinação administrativa e hierárquica ao titular ou dirigente máximo do seu respectivo órgão ou entidade e vinculação técnica ao órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno;”(SANTA CATARINA, 2013, Art. 4º, § 2º, Inciso I). A Figura 2 ilustra esta relação.

Figura 2 – Subordinação da SECONTI



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Com relação aos responsáveis pelo controle interno os órgãos da administração direta, nas entidades autárquicas e fundacionais e nas empresas estatais dependentes do Poder Executivo Estadual, os seus titulares ou dirigentes deverão designar o servidor público responsável por meio de portaria e disponibilizar recursos (espaço físico ,recursos materiais, tecnológicos e humanos), além de disponibilidade orçamentária e financeira para a capacitação da equipe. (SANTA CATARINA, 2013).

Sendo um órgão suplementar, a relação hierárquica da unidade de controle interno da UDESC vai ao encontro da definida no Decreto n. 1.670/2013, pois, no parágrafo único do artigo 28 do Regimento da UDESC, é determinado que “os Órgãos Suplementares serão geridos por um coordenador ou secretário e terão estrutura e funcionamento definidos em seu Regimento Interno, aprovado pelo CONSUNI”. (UDESC, 2007, Parágrafo único, Art. 28). Observa-se que a SECONTI não possui Regimento interno aprovado no Conselho Universitário – CONSUNI.

Para o sistema de Controle Interno da administração pública catarinense, a SECONTI compreende à um órgão setorial, uma vez que é um ente da administração indireta vinculado à uma Secretaria de Estado Setorial: a Secretaria de Estado de Santa Catarina. (SANTA CATARINA, 2009).

Conforme o Regimento da UDESC (2006, Art. 36),

Art. 36. A Secretaria de Controle Interno é um órgão suplementar superior subordinado à Reitoria, composto por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo do quadro permanente da UDESC, com um Secretário designado pelo Reitor e com as atribuições previstas em lei, e ainda:

I – elaborar e submeter previamente ao Reitor a programação anual de auditorias da Secretaria;

II – elaborar e submeter ao Reitor os relatórios das auditorias realizadas, cientificando-o em caso de ilegalidade ou irregularidade constatada e propondo medidas corretivas visando sanar as impropriedades identificadas.

Parágrafo Único. Os Centros devem designar um servidor para exercer função de controladoria interna no âmbito de cada Centro em consonância com os procedimentos adotados.

Não obstante, a SECONTI, órgão suplementar da Reitoria e órgão seccional do sistema de controle interno estadual, também desenvolve outras atividades imputadas por órgãos competentes, conforme estabelecido no Art. 4º do Decreto n. 1.670/2013, com as alterações do Decreto n. 558/2016 (SANTA CATARINA, 2013, Art. 7º)

Art. 4º Ao responsável pelo controle interno do órgão, do fundo ou da entidade caberá:

I – assessorar o gestor máximo nas atribuições previstas aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais, conforme disposto no art. 7º do Decreto nº 2.056, de 2009;

II – realizar estudos para proposição e aperfeiçoamento de normas procedimentais e regulamentos que visem à efetividade das ações de controle interno;

III – emitir o Relatório de Controle Interno (RCI) na forma da legislação em vigor;

IV – emitir parecer sobre a regularidade dos atos de admissão de pessoal, reforma ou transferência para a reserva;

V – monitorar os estágios da receita e da despesa, conforme o disposto na Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

VI – verificar o cumprimento da regularidade do órgão, fundo ou entidade de acordo com o que estabelece o Decreto nº 851, de 23 de novembro de 2007;

VII – acompanhar e monitorar a implementação das ações necessárias ao saneamento das inconsistências apresentadas no Portal do Gestor Público Estadual, conforme o disposto no art. 6º do Decreto nº 744, de 21 de dezembro de 2011;

VIII – emitir o parecer do controle interno na prestação de contas de recursos concedidos, a título de adiantamentos, subvenções, auxílios e contribuições, nos termos da Instrução Normativa nº TC 14, de 13 de junho de 2012, do Tribunal de Contas do Estado, quando previsto no procedimento de tomada de contas, na forma da legislação em vigor;

IX – alertar formalmente a autoridade administrativa competente sempre que tomar conhecimento da ausência de prestação de contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, bem como quando caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário, conforme o disposto no Decreto nº 1.886, de 2 de dezembro de 2013;

X – dar ciência formal à Diretoria de Auditoria Geral no caso de descumprimento dos prazos previstos no Decreto nº 1.886, de 2013;

XI – sugerir a implantação de controles que visem à prevenção de erros e à racionalização na utilização de recursos públicos;

XII – supervisionar o controle de bens de terceiros em poder do órgão, bem como de bens do ativo permanente, sua incorporação, transferência, cessão e baixa, e a aplicação dos recursos provenientes da alienação destes últimos;

- XIII – cientificar a autoridade máxima em caso de irregularidade e ilegalidade constatadas, propondo medidas corretivas;
 XIV – registrar no RCI os casos de omissão ou descumprimento de medidas previstas nos normativos legais vigentes; e
 XV – outras atribuições previstas na legislação estadual em vigor.

Além do Decreto citado anteriormente, o Quadro 1 apresenta os principais normas e leis que orientam para o desempenho das atribuições dos responsáveis pelo controle interno.

Quadro 1 – Principais normas e leis para as unidades de Controle Interno catarinenses

Lei	Descrição
Decreto nº 401 de 15/10/2015	Dispõe sobre o Relatório de Controle Interno (RCI) e estabelece outras providências.
Orientação técnica CGE N. 01/2019	Orienta os responsáveis pelo controle interno e ouvidoria e os gestores dos órgãos e entidades quanto ao funcionamento do Sistema de Controle Interno e Ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Estadual, nos termos da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019.
Orientação técnica DIAG n. 01/2019	Orienta os responsáveis pelo controle interno e gestores dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual, nos termos da Instrução Normativa nº TC-20, de 31 de agosto de 2015, Portaria N. TC-0362, de 12 de julho de 2016, Portaria N. TC-0106, de 01 de março de 2017, Portaria N. TC-0537, de 11 de dezembro de 2018 e alterações. SEF 19344/2018
Orientação técnica DIAG n. 001/2014	Esclarece sobre as atribuições legais da Unidade de Controle Interno. Conceitos sobre Sistema de Controle Interno, Auditoria Interna e Controle Interno.
Orientação técnica DIAG n. 002/2017	Orienta os órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes do Poder Executivo Estadual acerca do Planejamento Anual de Atividades de Controle Interno para o ano de 2017
Instrução Normativa TCE/SC n. 0020/2015	Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico e dá outras providências.
Instrução Normativa TCE/SC n. 0020/2015	Estabelece procedimentos para exame de licitações, contratos e instrumentos congêneres, dispõe sobre a Representação de que trata o art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

De acordo com o Decreto n. 401/2015 (SANTA CATARINA, 2015), o Relatório de Controle Interno (RCI) é documento contendo, no mínimo, a análise de atos e fatos administrativos, da execução orçamentária e dos registros contábeis, evidenciando as possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades constatadas e as medidas implementadas para a sua regularização. A Secretaria de Controle Interno elabora o Relatório de Controle Interno sobre os atos e fatos analisado para o Reitor; para o órgão central do sistema de controle interno do governo (Controladoria Geral do Estado), encaminhado a cada trimestre, conforme orientações deste órgão; e para o Tribunal de Contas do Estado, incluído na Prestação de Contas Anual.

O Art. 3º desta lei, adiciona ao que está exposto no inciso III (emitir o Relatório de Controle) do Art. 4º do Decreto n. 1.670/2013, a competência ao responsável do controle interno de também assinar e encaminhar o RCI, bem como “comunicar formalmente à autoridade competente as irregularidades ou ilegalidades constatadas, com a indicação de medidas a serem implementadas para a regularização, no prazo de 30 (trinta) dias”. (SANTA CATARINA, 2015, Inciso II, Art. 3º).

Logo, são apresentas nestes Relatórios, dentre outros itens, informações e análises relacionadas a licitações, incluindo as inexigibilidades e dispensas.

Com relações às instruções, é possível ter acesso à documentos mais detalhados que podem auxiliar as unidades de controle interno na execução de suas atividades no link http://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/27/Controle_Interno.

Adverte-se que, apesar do Tribunal de Contas ser um órgão de controle externo, foi necessário citar o normativo da referida pasta, uma vez que atribuiu atividades às unidades de controle interno.

Ainda, sobre as atribuições do controle interno, a Controladoria orienta, na Orientação técnica CGE N. 01/2019 (CGE, 2019), que a Ouvidoria seja apensada à unidade de controle interno, agregando outra responsabilidade a este setor.

Ressalta-se, novamente, que os normativos que regem as atribuições e vinculação técnica da unidade de controle da universidade devem ser alteradas e adequadas à nova estrutura organizacional e ao novo modelo de gestão, “implementado por meio de indicadores de desempenho e resultados, em um governo pautado na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, [...]”. (SANTA CATARINA, 2019, Art. 1º, § 2º).

Uma vez que a forma de administrar definida na Lei Complementar n. 741/2019 será fundamento em princípios básicos de governança (transparência, no controle administrativo, na integridade), entende-se que as atribuições das unidades de controle interno também serão baseadas nos conceitos da governança pública. Neste quesito, destaca-se a implementação da gestão de riscos, ficando a cargo dos Secretários de Estado, perante as entidades da administração Estadual Indireta, a supervisão da implementação desta prática (gestão de risco).

Logo, no exame das licitações, dispensas e inexigibilidade de licitação – objeto de estudo das unidades de controles interno, deve-se considerar os riscos destes procedimentos, identificando, analisando e tratando os mesmos previamente. Desta forma,

o referido setor passa a ter um caráter orientativo e preventivo, em busca da otimização dos processos e planejamento das ações.

O próximo capítulo tratará da Fundamentação Teórica, com o propósito de adquirir conhecimentos sobre riscos e as inexigibilidades de licitação.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo foram tratados os temas pertinentes para aplicação desta pesquisa, iniciando com Governança Pública, seguindo para Contratação Pública, Inexigibilidade de Licitação e Contratação Pública no Contexto Universitário

3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A origem da Governança Pública remete a tempos antigos, associada ao momento que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram para à administração de terceiros, dando a eles autoridade e poder para administrar os recursos. Em muitos casos pode haver divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que pode causar conflitos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018). Para gerir estes conflitos, chamados de conflitos de agência, como também melhorar o desempenho organizacional, foram desenvolvidos estudos de variadas estruturas de governança (TCU, 2014; MIRANDA, 2017). Apesar de ser antigo, o conceito e importância atribuído à Governança Pública vem a partir de 1980, originando-se então nas organizações privadas, e então com a administração pública recebendo-a, que é o foco deste trabalho (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

Ainda, com as mudanças que têm ocorrido na administração pública nos últimos anos em vários países do mundo é exigido que os gestores, principalmente no âmbito do serviço público melhorem a qualidade da sua gestão de forma que os resultados dos setores sejam considerados satisfatório.

No caso da administração pública, as atividades públicas apresentam características específicas que tem por objetivo a produção de serviços e valores que são primordiais para a população. Dessa forma é requerido dos agentes públicos métodos de gestão que alinhem as ações gestoras no sentido de melhorar a gestão na administração pública, seja nas esferas federal, estadual ou municipal.

Neste sentido, José Carvalho Filho (2018, p.611) o define que:

Governança corporativa é o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que disciplinam a forma e os métodos pelos quais a empresa é dirigida, administrada ou controlada. Cuida-se, pois, de um microssistema que norteia as ações e diretrizes da entidade. Envolve o relacionamento entre os sócios e os órgãos componentes, e, ainda, entre a empresa e o governo e a sociedade, sempre com realce para seu papel social.

Ainda, Di Pietro (2018, p.622) conceitua como “observar regras de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição de administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção”.

Nesta mesma linha, conforme o Guia da Política de Governança Pública editado pelo Ministério da Fazenda em 2018, Governança Pública “compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 16). Ainda afirma que este conceito orienta a política de governança, através da fixação de duas premissas importantes: “i) a política é voltada para as instituições públicas federais; e suas ações; e ii) cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 16).

O Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017) trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. No art. 3 no referido decreto, traz seis princípios da Governança Pública, que são: *i)* capacidade de resposta; *ii)* integridade; *iii)* confiabilidade; *iv)* melhoria regulatória; *v)* prestação de contas e responsabilidade; e *vi)* transparência.

O referido decreto (BRASIL, 2017) também afirma as diretrizes que devem guiar a governança pública, que são enumeradas em 11 diretrizes, mas que para os fins deste trabalho, estão sintetizados em três tópicos:

- a) direcionar ações e soluções para a sociedade, simplificando a ação administrativa através da modernização e integração dos serviços públicos, como também monitorar os desempenhos e resultados das políticas e ações e realizar gestão de risco.
- b) articular instituições e orientar o comportamento dos agentes públicos, como também avaliar as propostas de políticas públicas e incentivos fiscais, além de definir formalmente funções, competências e estruturas dos arranjos institucionais;
- c) manter o processo decisório legalizado e apoiar a desburocratização, como também editar e revisar os atos normativos voltando-se às boas práticas, estimulando a comunicação aberta, voluntária e transparente dos resultados da instituição, fortalecendo assim o acesso público à informação.

O decreto (BRASIL, 2017) no artigo 5º, trata de três mecanismos para o exercício de governança pública, que são:

- a) **liderança**, que compreende um conjunto de práticas como por exemplo: integridade, competência, responsabilidade e motivação;
- b) **estratégia**, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações.
- c) **controle**, que compreende processos para controlar riscos e garantir que as ações de governança visem os objetivos institucionais, preservando a legalidade e economicidade dos recursos públicos.

Segundo compilação realizada pela IFAC² (2013 *apud* TCU, 2014), que reúne uma coletânea de políticas de governança no setor público, uma boa governança pública permite:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; f) dialogar com e prestar contas à sociedade; g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; j) institucionalizar estruturas adequadas de governança; k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Slomski (2005) corrobora com a premissa acima, afirmando que boas práticas de governança tem a finalidade de aumentar o valor da gestão pública para sociedade, melhorar o desempenho das entidades públicas governamentais, facilitar a obtenção de recursos a custos mais baixos e contribuir na qualidade e na tempestividade da prestação dos serviços públicos.

Em resumo, a boa governança pública nas instituições busca que seus esforços sejam voltados à execução das atividades, atos e procedimentos administrativos regidos por princípios administrativos ou da própria instituição. Dentre os atos e fatos citados, encontram-se as contratações públicas. De acordo com o TCU (2015, s/p):

² IFAC. International Federation of Accountants. Comparison of principles, 2013.

A Governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

A governança pública está relacionada com o controle, a fiscalização e regularidades, com a finalidade de prevenir perdas, sejam elas quais forem, bem como sempre serem observados para seguirem as condutas prescritas pela Administração.

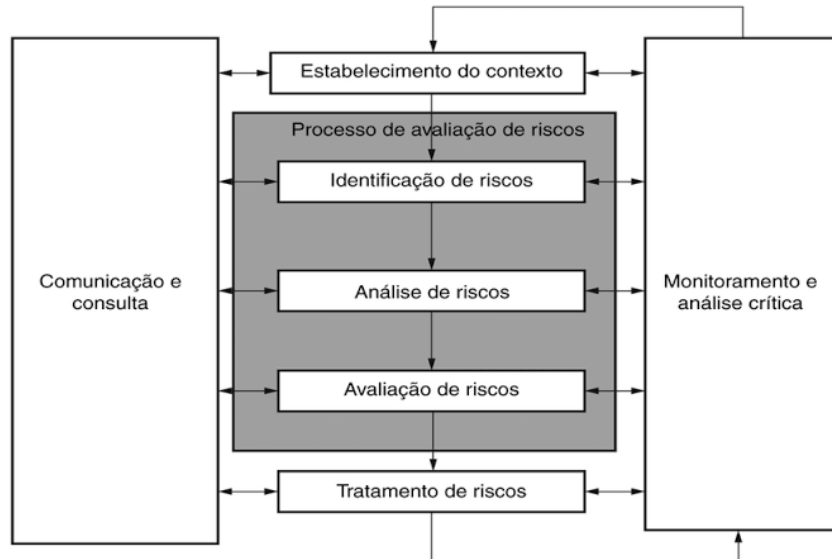
No Brasil, diversas leis foram publicadas com a finalidade de institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança: A Constituição Federal de 1988, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), a Lei 12.813/2013 e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011). (TCU,2014).

Miranda (2017) acrescenta a esta lista, a Instrução Normativa Conjunta n. 1/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União- CGU, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Observa-se, assim, que diante dos novos modelos das ações governamentais, com enfoque no planejamento e qualidade das mesmas, houve a necessidade de redefinir os conceitos e atribuições da administração pública, agregando controles à gestão, como o gerenciamento dos riscos da organização (FERREIRA, 2009)

A gestão de risco (Figura 3) é um dos instrumentos da governança que consiste na aplicação sistemática de políticas e procedimentos para atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto, identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento e análise crítica dos riscos (ABNT,2009)

Figura 3 - Processo de Gestão de Riscos



Fonte: ABNT, 2009

Ainda, de acordo com José Carvalho Filho (2018, p. 612): “A gestão de riscos implica a estratégia dos órgãos de administração no sentido de tentar impedir ou reduzir a frequência ou o rigor das perdas, e de pagar as perdas advindas dos esforços encetados com esse objetivo”.

Além da estrutura de gestão de riscos apresentada na Figura 3, há outras estabelecidas em normas mundialmente conhecidas, como Coso GRC ou Coso II, COSO 2017, The Orange Book e O modelo das três linhas de defesa (MIRANDA, 2017). Porém, como o objetivo da presente pesquisa é direcionado à três etapas da gestão de riscos, não há necessidade de se aprofundar nos demais modelos de gestão de riscos.

Ressalta-se também que a ABNT revisou a norma ABNT NBR ISO 31000:2009, publicando a ABNT NBR ISO 31000:2018, fornecendo mais orientações estratégicas com ênfase no envolvimento da alta administração e na integração do gerenciamento de riscos na organização (ISO,2018).

3.1.1 Riscos

A palavra risco tem uma série de definições, a principal dela denota a probabilidade de um perigo ou insucesso.

Souza (2018, p. 59-60), apresenta um quadro resumo com algumas definições para

riscos (Quadro 2).

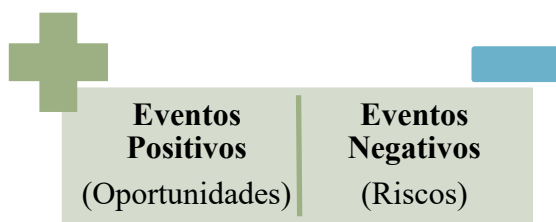
Quadro 2 – Conceito de riscos

Definição de Risco	Referência
Risco é muito confundido com a incerteza, que se distingue principalmente por esta se concentrar presente na aleatoriedade, que em alguns casos e eventos imperfeitos e imprevistos que inexistem a probabilidade de mensuração futura desta incerteza.	Brito (2007)
Risco é definido como sendo o “efeito da incerteza nos objetivos”	ABNT (2009, p.1)
Risco “é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos”, que pode ocasionar em eventos capazes de promover impactos desfavoráveis a organização, como as perdas de valor ligadas aos objetivos da entidade”.	COSO (2007, p.16)
“É um evento ou uma condição incerta que, se ocorrer, tem um efeito em pelo menos um objetivo do projeto. Os objetivos podem incluir escopo, cronograma, custo e qualidade. Um risco pode ter uma ou mais causas, e se ocorrer, poderá ter um ou mais impactos”.	PMI (2008, p.226)
“Possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance de objetivos”.	TCU (2018)
“O risco é parte de qualquer empreitada humana. Desde o instante em que despertamos pela manhã, que entramos em nosso carro ou usamos o transporte público para a escola ou trabalho, até voltarmos para a cama (e talvez mesmo depois), estamos expostos a riscos de diferentes intensidades”.	Damodaran (2009, p.21).
O risco é todo o impacto negativo inerente da atividade empresarial, que pode ser expresso através de cálculos matemáticos capazes de evidenciar a probabilidade de perda ou origem de uma ameaça consequente da operacionalização da organização.	Hoyt e Liebenberg (2011)
Consideram-se riscos os eventos ou condições incertas que - se houver - podem provocar impactos negativos (ameaças) ou positivos (oportunidades) nos objetivos das organizações.	MPOG (2013)
“Possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade”.	Brasil (2016, Art.2º, XII)

Fonte: SOUSA, 2018, p. 59-60.

Considerando que existe uma diversidade de definições para o termo risco e levando em conta as diferentes interpretações que os autores têm sobre esse termo é impossível apresentar uma tipologia única para os riscos, a pesquisadora utilizará o conceito disposto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). Para este ente, os riscos são considerados eventos que podem impactar negativamente os objetivos da organização, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 - Identificação de Eventos



Fonte: Adaptado de MP, 2017, p. 10.

Ademais, o presente projeto foi baseado em três etapas do modelo de gestão de riscos da ABNT - identificação, análise e tratamento de riscos (Figura 5), fundamentando-se na referida norma (ABNT, 2009), no livro *Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público* (MIRANDA, 2017) e do *Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão* (MP, 2017).

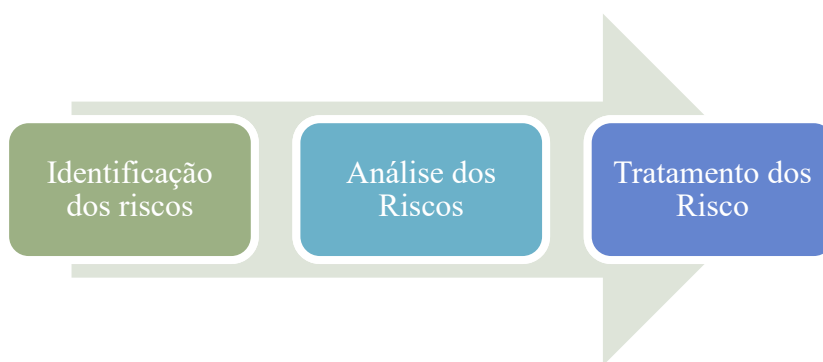


Figura 5 - Etapas de gestão de riscos utilizadas na pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Miranda (2017) e o MP (2017) inseriram a análise dos riscos na fase de identificação dos riscos, uma vez que uma etapa é realizada após a outra. No entanto, como descrito anteriormente, a separação utilizada foi a da ISO 31000:2009 (ABNT, 2009).

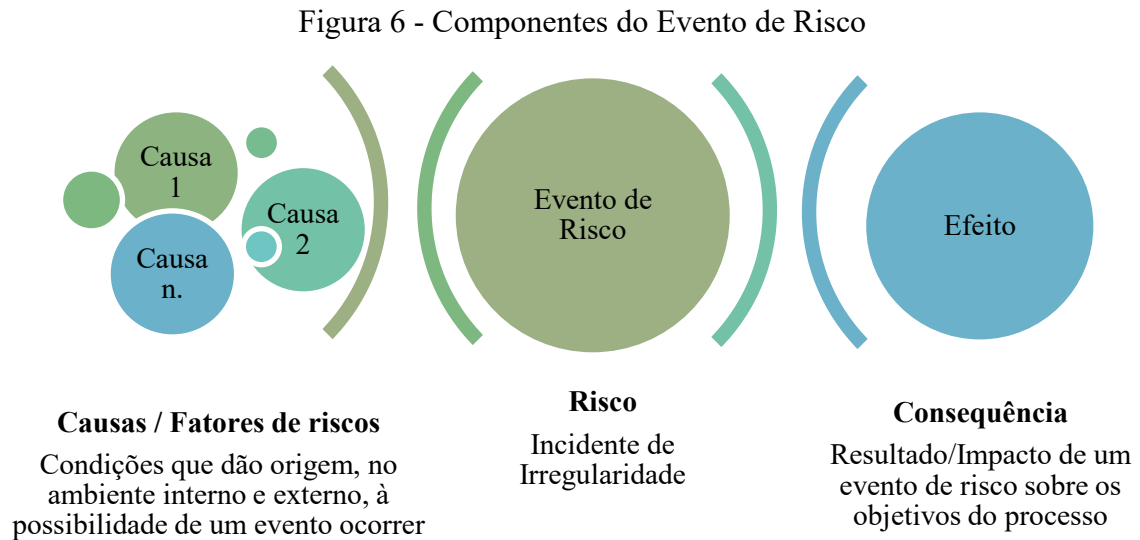
3.1.1.1 Identificação de Risco

O primeiro passo a ser realizado é a identificação dos riscos, cuja finalidade

é gerar uma lista abrangente de riscos baseada nestes eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. A identificação abrangente é crítica, pois um risco que não é identificado nesta fase não será incluído em análises posteriores. Convém que a identificação inclua todos os riscos, estando suas fontes sob o controle da organização ou não, mesmo que as fontes ou causas dos riscos possam não ser evidentes. (ABNT, 2009, p.17)

“Por meio da identificação de eventos de riscos, pode-se planejar a forma de tratamento adequado e qual o tipo de resposta a ser dada a esse risco, destacando que os eventos de riscos devem ser entendidos como parte de um contexto, e não de forma

isolada.” (MP, 2017, p. 26). Para ilustrar este contexto, a Figura 6 apresenta os componentes do evento de riscos a serem pontuados.



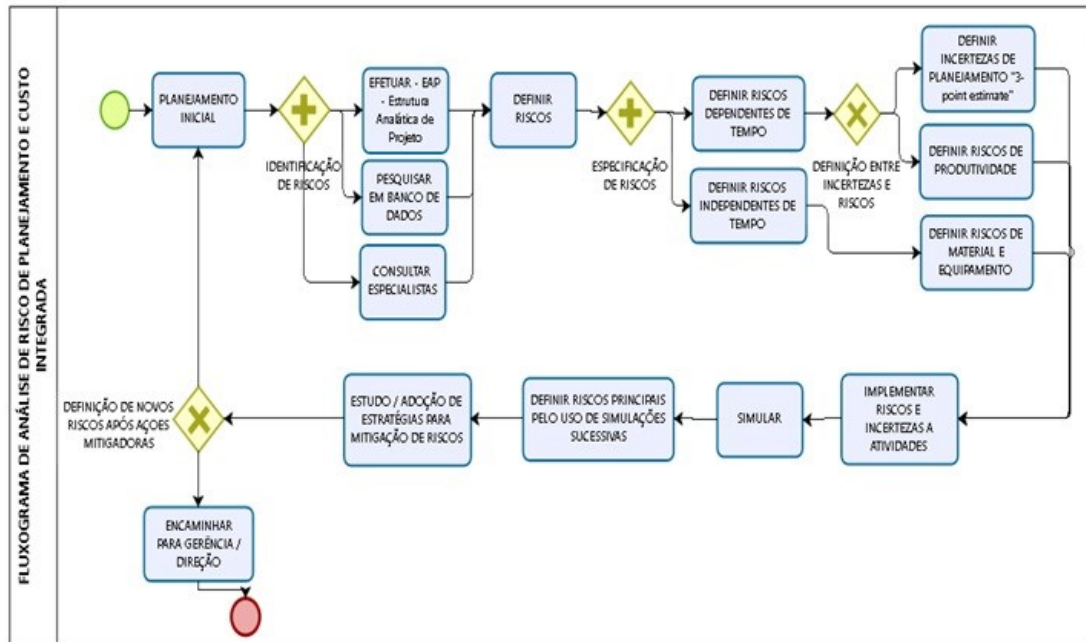
Fonte: Adaptado MP, 2017.

Sobre a identificação de riscos, Miranda (2017) afirma que este processo deve ser contínuo e exige melhoria contínua, uma vez que os componentes que circundam o risco também sofrem alterações.

Algumas técnicas podem ser utilizadas na identificação e análise de riscos, como *brainstorming*, matriz de causa e efeito (diagrama de Ishikawa), Método *Bow-Tie*, fluxograma etc. (MP, 2017). A escolha por uma das técnicas dependerá da preferência e dos critérios de quem está envolvido no processo (MIRANDA, 2017; MP, 2017). No entanto, o mais importante do que a escolha da técnica, é o fato de que as pessoas envolvidas possuam o conhecimento adequado do processo observado e do gerenciamento de risco. (ABNT, 2009; MIRANDA, 2017; MP, 2017)

Para esta pesquisa, foi utilizado o fluxograma, que é a representação diagramada do fluxo de processo, como pode ser visto no modelo proposto (Figura 7)

Figura 7 - Modelo de Fluxograma



Fonte: CASTRO; ALVES; ALVES, 2016

Após identificados, os riscos “devem ser registrados de forma a permitir o levantamento das possíveis causas e consequências e a sua classificação quanto à categoria e natureza, bem como a sua avaliação quanto à probabilidade x impacto.” (MP, 2017, p. 30)

3.1.1.2 Análise de Risco

Esta etapa envolve a compreensão dos riscos englobando a apreciação das causas e as fontes de riscos, suas consequências, suas probabilidades e outros atributos. (ABNT, 2009).

A análise de riscos pode ser realizada com diversos graus de detalhe, dependendo do risco, da finalidade da análise e das informações, dados e recursos disponíveis. Dependendo das circunstâncias, a análise pode ser qualitativa, semiquantitativa ou quantitativa, ou uma combinação destas. Durante a etapa de análise é possível categorias, causas prováveis e efeitos causados. (ABNT, 2009, p. 18)

Com relação a classificação, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP (2017) indica que não há um consenso na literatura acerca da categorização de riscos, devendo a instituição adotar a classificação a qual melhor se adapta e projetar a metodologia conforme sua estrutura organizacional. (WHITFIELD, 2003).

Embora as estruturas de gerenciamento de riscos mais conhecidas usualmente separaram os riscos considerando o local de sua ocorrência – interno ou externo a organização (MIRANDA, 2017), para a pesquisa, utilizar-se-á a definição do MP (2017), uma vez que esta classificação engloba tanto os riscos externos quanto os internos, facilitando sua visualização no Mapa de Riscos, além de ser aplicado a realidade de um órgão público brasileiro. O referido Ministério (MP,2017) também especifica os riscos segundo sua natureza, relacionando à categoria de risco escolhida (Quadro 3).

Quadro 3 - Categoria e Natureza dos Riscos

Categorias de Riscos	Descrição	Natureza do risco
Riscos de Conformidade	Eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.	Risco não Orçamentário-Financeiro
Riscos de Integridade	Eventos que podem afetar a probidade da gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, causados pela falta de honestidade e desvios éticos.	Risco não Orçamentário-Financeiro
Riscos de Reputação	Eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à missão institucional, ou seja, interferem diretamente na imagem da organização.	Risco não Orçamentário-Financeiro
Riscos Estratégicos	Eventos que possam impactar na missão, nas metas ou nos objetivos estratégicos da unidade/órgão.	Risco não Orçamentário-Financeiro
Riscos Fiscais	Eventos que podem afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas.	Risco Orçamentário-Financeiro
Riscos Operacionais	Eventos que podem comprometer as atividades da unidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas, afetando o esforço da gestão quanto à eficácia e a eficiência dos processos organizacionais.	Risco não Orçamentário-Financeiro
Riscos Orçamentários	Eventos que podem comprometer a capacidade do órgão de contar com os recursos orçamentários necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações	Risco Orçamentário-Financeiro

Fonte: Adaptado de MP, 2017.

Após identificados e analisados os riscos, deve-se avaliar os mesmos, projetando respostas a estes eventos negativos. Como definido e citado em parágrafos anteriores, a avaliação e resposta ao risco foi atribuída por meio da análise interpretativa da pesquisadora, uma vez que o estudo aborda 3 etapas da gestão de riscos em uma atividade específica, não utilizando o processo todo nem aplicando à um órgão ou setor.

3.1.1.3 Tratamento do Risco

“O tratamento de riscos envolve a seleção de uma ou mais opções para modificar os riscos e a implementação dessas opções. Uma vez implementado, o tratamento fornece novos controles ou modifica os existentes.”. (ABNT, 2009, p. 19)

As opções de tratamento de riscos não são exclusivas ou adequadas em todas as circunstâncias, podendo incluir: a) ação de evitar o risco ao se decidir não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco; b) tomada ou aumento do risco na tentativa de tirar proveito de uma oportunidade; c) remoção da fonte de risco; d) alteração da probabilidade; e) alteração das consequências; f) compartilhamento do risco com outra parte ou partes; e g) retenção do risco por uma decisão consciente e bem embasada. (ABNT, 2019).

Não obstante, selecionar a opção adequada para tratar os riscos envolve equilibrar os custos e os esforços de implementação com os benefícios decorrentes, relativos a requisitos legais, regulatórios ou quaisquer outros. (ABNT, 2009)

Conforme Hill (apud MIRANDA, 2017, p.148, 2003), “os riscos podem ser tratados e gerenciados com respostas, de acordo com a natureza de suas consequências.”

Miranda apresenta 4 ações de resposta ao risco (Figura 8), fundamentados no Modelo Coso GRC.

Figura 8 – Resposta ao de risco



Fonte: Adaptado de Miranda, 2017.

Com relação a evitar os riscos, Miranda (2017,p 149) destaca que “a opção encerramento de atividades pode ser severamente limitada no setor governamental quando comparada ao setor privado”, uma vez que no setor público há atividades que, embora possuam riscos altos, só podem ser realizadas pelo governo e também a maioria destas atividades são originadas de determinações legais. (MIRANDA, 2017).

Sobre a transferência de riscos, Miranda (2017) afirma que alguns riscos não podem ser compartilhados, como por exemplo o risco de reputação, alertando que o relacionamento para quem o risco foi transferido deve ser cuidadosamente gerenciando com o objetivo de garantir o sucesso desta partilha.

Vale salientar que as opções de tratamento de riscos podem afetar outros eventos nos demais setores da organização. Assim, convém que todos os envolvidos participem da decisão. Ainda, o tratamento de riscos pode introduzir riscos, podendo acarretar o fracasso ou a ineficácia das medidas de tratamento de riscos. (ABNT, 2009).

“Com base na resposta de risco selecionada, a organização deve projetar as ações específicas para responder aos riscos analisados.” (GAO apud Miranda, 2017, p. 153, 2014).

Com propósito representar as etapas de riscos, o Ministério do planejamento, em seu Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (MP,2017) elaborou o seguinte modelo de mapa de riscos (Figura 9):

Figura 9 – Mapa de riscos

Processo / Atividade	Identificação de Eventos de Riscos				
	Eventos de Risco	Causas	Efeitos / Consequências	Categoria do Risco	Natureza do Risco
Subprocesso/ Atividade 1	Evento 1	C 1	E/C 1	Reputação	Não Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso/ Atividade 2	Evento 1	C 1	E/C 1	Operacional	Não Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso/ Atividade 3	Evento 1	C 1	E/C 1	Reputação	Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso/ Atividade 4	Evento 1	C 1	E/C 1	Fiscal	Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso / Atividade 5	Evento 1	C 1	E/C 1	Operacional	Não Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso / Atividade 6	Evento 1	C 1	E/C 1	Integridade	Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso / Atividade 7	Evento 1	C 1	E/C 1	Estratégico	Não Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso/ Atividade 8	Evento 1	C 1	E/C 1	Orçamentário	Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso/ Atividade 9	Evento 1	C 1	E/C 1	Fiscal	Orçamentário Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		

Fonte: MP, 2017

Após ser trabalhada a temática de riscos, buscar-se-á na literatura fundamentos que versam sobre contratação pública, especialmente o que se refere a modalidade de inexigibilidade de licitação.

Assim, referente a temática de riscos e contratação pública, Di Pietro (2018, p. 362) aborda que:

“Nos contratos administrativos e nos contratos em geral de que participa a Administração, não existe a mesma autonomia da vontade do lado da Administração Pública; ela tem que buscar sempre que possível a equivalência material, já que não tem a livre disponibilidade do interesse público. Além disso, é mais difícil fazer, no momento do contrato, uma previsão adequada do equilíbrio, uma vez que os acordos administrativos em geral envolvem muitos riscos decorrentes de várias circunstâncias, como a longa duração, o volume grande de gastos públicos, a natureza da atividade, que exige muitas vezes mão de obra especializada, a complexidade da execução etc.”.

3.2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA

As contratações públicas são regidas por atos e procedimentos administrativos. As contratações públicas se desenvolvem a partir de um quadrinômio básico: existência de uma necessidade a ser satisfeita, também chamada de problema; identificação de uma solução capaz de satisfazer essa necessidade, chamada de solução; seleção de uma pessoa

viabilizadora da solução, o terceiro; e a melhor equivalência entre o encargo a ser cumprido e a remuneração a ser paga, ou seja, a relação custo-benefício (BOSCARDIN FILHO *et al.*, 2017). Desta maneira, segundo os autores, os responsáveis pelas contratações e licitações públicas têm o papel de garantir que todas as fases destas ações ocorram da melhor maneira possível.

Para haver contratação pública, em todas as situações é preciso licitar, salvo exceção prevista em lei. Assim, a licitação é um processo de natureza jurídica administrativa com a finalidade de adquirir, realizar, permitir e conceder serviços e obras para o bem público, segundo parâmetros previamente determinados em lei. A lei que regulamenta as licitações é a Lei n. 8.666, de 21 de junho 1993, e com ela veio a regulamentação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (BRASIL, 1993).

Conforme Amorim (2017, p. 21), o “[...] termo “licitação”, derivado da expressão latina *licitatione* (‘arrematar em leilão’), apresenta diversos sinônimos, destacando-se: ‘procedimento licitatório’, ‘certame’, ‘prélio’, ‘disputa’, entre outros”. Apoia-se na também na conceituação de Mello (2009, p. 519³ *apud* AMORIM, 2017, p. 21), quando traz:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Assim, afirma que a licitação é um processo de natureza jurídica administrativa com a finalidade de adquirir, realizar, permitir e conceder serviços e obras para o bem público, segundo parâmetros previamente determinados em lei.

Amorim (2017) sintetiza a finalidade do procedimento licitatório no Brasil em alguns pontos, trazidos aqui como: i) observância do princípio constitucional da isonomia; ii) a seleção da proposta mais vantajosa; e iii) a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Na forma do art. 37, inc. XXI, da Constituição da República (BRASIL, 1988), e art. 2 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993a), nas contratações da administração pública com terceiros, ressalvados os casos previstos em lei, dispensa ou inexigibilidade, visto no tópico

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

seguinte), é necessário licitar. Esta mesma exigência encontra-se prevista no art. 175 da Constituição para as concessões e permissões de serviços públicos.

A obrigatoriedade para licitar abrange todos os órgãos administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, como também as entidades integrantes das Administrações indiretas e diretas dos entes federativos e controladas pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, como também entidades do Terceiro Setor (AMORIM, 2017) para a execução de serviços não-essenciais, sempre prezando o bem público.

Existe também a caracterização de sustentabilidade às licitações, na qual, ao ocorrer a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, junto ao art. 3 da Lei n. 8.666 de 1993, Boscardin *Filho et al.* (2017, p. 72) define como:

São as aquisições da administração às quais são inseridos critérios e requisitos ambientais nas especificações técnicas exigidas para descrição do produto a ser adquirido, especificamente no termo de referência, tanto para compra de produtos, como contratação de serviços e também para a execução de obras, com o objetivo de minimizar os impactos ambientais gerados. Cita-se como exemplo: menor utilização de recursos naturais na sua elaboração (como energia e água), menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil (avaliação do ciclo de vida do produto), possibilidade de reutilização ou reciclagem, descarte com menor volume, entre outros.

Referente a Lei de Licitações, há um projeto de lei (PL 1292/95) que visa alterar e compilar a Lei. 8.666/93, a Lei n. 10520/02 (Lei do Pregão) e Lei n. 12.462/11 (Regime Diferenciado de contratação – RDC), além de agregar temas e processos relacionados, como o Projeto de Lei n. 6.814/17 – Senado (20....,2019; ALMEIDA; 2019). A Lei das Empresas Estatais não está incluída nesta reforma (Lei n. 13.303/2016).

O artigo da Editora FORUM (20....,2019) lista as principais mudanças previstas com a aplicação da nova lei, onde se destaca a anexação da matriz de riscos no contratado de prestação de serviço ou aquisição de bem, o planejamento de longo prazo de suas compras, com ampla divulgação deste documento, e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, buscando garantir a transparência nestes processos e fortalecendo os princípios da governança pública.

Enquanto o projeto não é aprovado, respeitado o período de transição entre as leis, os dispositivos descritos nas Lei de Licitações, Lei do Pregão e Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas continuam em vigor até a sua revogação.

Assim, foram abordados resumidamente os principais aspectos gerais da referida lei de licitações (Lei n. 8.666/93), uma vez que o foco do trabalho é um recorte específico da Lei n. 8.666/93: a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento.

3.2.1 Princípios da Licitação

As aquisições de bens e serviços e contratações de obras pela Administração Pública devem ser executados com a finalidade do atendimento dos princípios básico da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo para seleção da proposta que se apresente mais vantajosa a organização e que atenda ao interesse público. (BRASIL, 1993). O Quadro 4 apresenta uma síntese com as características dos princípios básicos referenciados na Lei 8.666/93.

Quadro 4 – Princípios básicos da Lei 8.666/93.

Princípio	Descrição
Legalidade	vincula a Administração a todo o sistema normativo, abrangendo os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, supremacia do interesse público), nas normas constitucionais e legais vigentes, bem como na imprescindibilidade de atendimento às necessidades sociais.
Impessoalidade	Estabelece o dever do administrador de conferir o mesmo tratamento a todos os interessados que se encontrem na mesma situação jurídica. Assim, fica evidenciada a proibição de tratamento discriminatório e privilegiado
Moralidade	Impõe ao administrador e aos licitantes pautarem sua atuação nos padrões jurídicos da moral, da boa-fé, da lealdade e da honestidade
Igualdade	Objetiva proteger a igualdade de expectativa em contratar com a administração, não estando afastado, pois, o eventual alijamento de um licitante do certame quando for verificado o não atendimento de certos requisitos estabelecidos em edital.
Publicidade	Princípio geral do direito administrativo, tratando-se de condição de eficácia da própria licitação. Em atenção ao princípio, além da necessária publicação dos avisos de licitação e extratos de contrato na imprensa oficial, é facultado a qualquer cidadão o amplo acesso aos autos do procedimento licitatório
Probidade administrativa	Volta-se especificamente ao administrador, como uma “moralidade administrativa qualificada”, no sentido de que viola a probidade o agente público que, em suas tarefas

	e deveres, infrinja os tipos previstos na Lei n. 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa)
Vinculação ao instrumento convocatório	Enfatizado pelo art. 41 da Lei n. 8.666/1993, que preconiza: “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL, 1993)
Julgamento objetivo	Orienta os agentes responsáveis pelo julgamento das propostas, devendo os critérios ser objetivamente definidos e previamente fixados no edital. Busca-se, assim, evitar julgamento com base em critérios subjetivos, supervenientes e desconhecidos pelos licitantes.

Fonte: Elaborado com base em AMORIM, 2017.

Todavia, destaca-se também o caráter competitivo devem ser preconizados nas licitações, sendo vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. (BRASIL, 1993).

3.2.2 Modalidade de Licitação

A Lei n. 8666/93 dispõe sobre a licitação, por meio das seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão.

Conforme Amorim (2017, p. 64)

Em relação às modalidades previstas na Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993), observa-se que a concorrência, a tomada de preços e o convite têm uma só finalidade: a contratação de obras, serviços e fornecimento de bens, ao passo que o concurso e o leilão apresentam objetivos próprios e específicos: escolha de trabalho técnico, artístico ou científico; e alienação de bens, respectivamente. Para a escolha das modalidades com finalidade idêntica (concorrência, tomada de preços e convite), a LGL, em seu art. 23, estabeleceu como critério o valor estimado para a contratação.

No ano de 2018, foi publicado o decreto 9.412/18, que atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o artigo 23 da lei 8.666/93. A Quadro 5 apresenta os novos limitadores para cada modalidade de licitação.

Quadro 5 – Valores atualizados das modalidades de Licitação.

Obras e Serviços de Engenharia		Demais Compras e Serviços	
Item	Valor Limite	Item	Valor Limite
Concorrência	Acima de R\$ 3.300.000,00	Concorrência	Acima de R\$ 1.430.000,00

Tomada de Preço	Até R\$ 3.300.000,00	Tomada de Preço	Até R\$ 1.430.000,00
Convite	R\$ 330.000,00	Convite	R\$ 176.000,00

Fonte: BRASIL, 2018

A Lei n. 10.520/2002 e a Lei n. 12.462/11 adicionaram, respectivamente, as seguintes modalidades de licitação: Pregão e Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Referente a Lei n. 10.520/2002, ressalta-se, que em 2019, foi promulgado o Decreto Federal n. 10.024/2019, que regulamenta o Pregão Eletrônico e estabelece como uma das inovações, a obrigatoriedade para os Estados e Municípios, a utilização obrigatória do Pregão Eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns, com a utilização de recursos da União provenientes de convênios e contratos de repasses.

O quadro abaixo (Quadro 6) apresenta as modalidades de licitação.

Quadro 6 – Modalidades de licitação.

MODALIDADE	BASE LEGAL	TIPO (Serviço/Aquisição)
Concorrência	Lei n. 8.666/93	Contratações de valores mais elevados (art. 23, I, “c” e II “c”, da Lei no 8.666/93); compra e alienação de bens imóveis, qualquer que seja o seu valor, ressalvada a possibilidade do art. 19 da Lei no 8.666/93, concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais (art. 23, § 3o, da Lei no 8.666/93); alienação de bens móveis, ressalvada a hipótese do art. 17, § 6o da Lei no 8.666/93; registro de preços (art. 15, § 3o, I da Lei no 8.666/93); concessões de serviços públicos (art. 175 da Constituição Federal combinado com art. 2o, II da Lei no 8.987/95).
Tomada de preços	Lei n. 8.666/93	Contratações de obras e serviços de engenharia até a faixa de valor prevista art. 23, I, “b”, da Lei no 8.666/93 e para aquisição de materiais e outros serviços (exceto os de engenharia) até as faixas de valores ser a previstas art. 23, II, “b”, da Lei no 8.666/93.
Convite	Lei n. 8.666/93	Contratações de obras e serviços de engenharia até a faixa de valor prevista art. 23, I, “a”, da Lei no 8.666/93 e para aquisição de materiais e outros serviços (exceto os de engenharia) até as faixas de valores ser a previstas art. 23, II, “a”, da Lei no 8.666/93.
Concurso	Lei n. 8.666/93	Trabalho técnico, científico ou artístico, sendo o pagamento realizado mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.

Princípio	Descrição
Impossibilidade material	A licitação é materialmente impossível de ser realizada, em virtude da singularidade do objeto por parte da natureza íntima do mesmo e fatores externos. Exemplos: aquisição de obras de arte e objetos históricos; contratação de serviços técnicos especializados; aquisição de bens de fornecedor exclusivo.

Leilão	Lei n. 8.666/93	Venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19 da Lei no 8.666/93.
Pregão	Lei n. 10.520/02	Destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade admitam definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado

Fonte: BRASIL, 1993; BRASIL, 2002; AMORIM, 2017

Todavia, há ainda a possibilidade de realizar a contratação direta, conforme casos especificados na Lei de Licitação.

3.2.3 Contratação Direta

Como citado no tópico 3.2, a conhecida Lei de Licitações foi criada para regulamentar o disposto no Art. 37, XXI da Constituição, onde estabelece a obrigação de licitar, salvo casos específicos em lei, referindo-se assim a contratação direta.

A contratação direta não necessita de procedimento licitatório, todavia, deverá respeitar regras para que ocorra, tais como, a comprovação dos requisitos de dispensa ou inexigibilidade, e a seleção da melhor proposta possível observado os princípios que norteiam as licitações, sendo a mais importante delas, a isonomia.

De acordo com Dallari (2007), existem três princípios que tornam uma licitação dispensável:

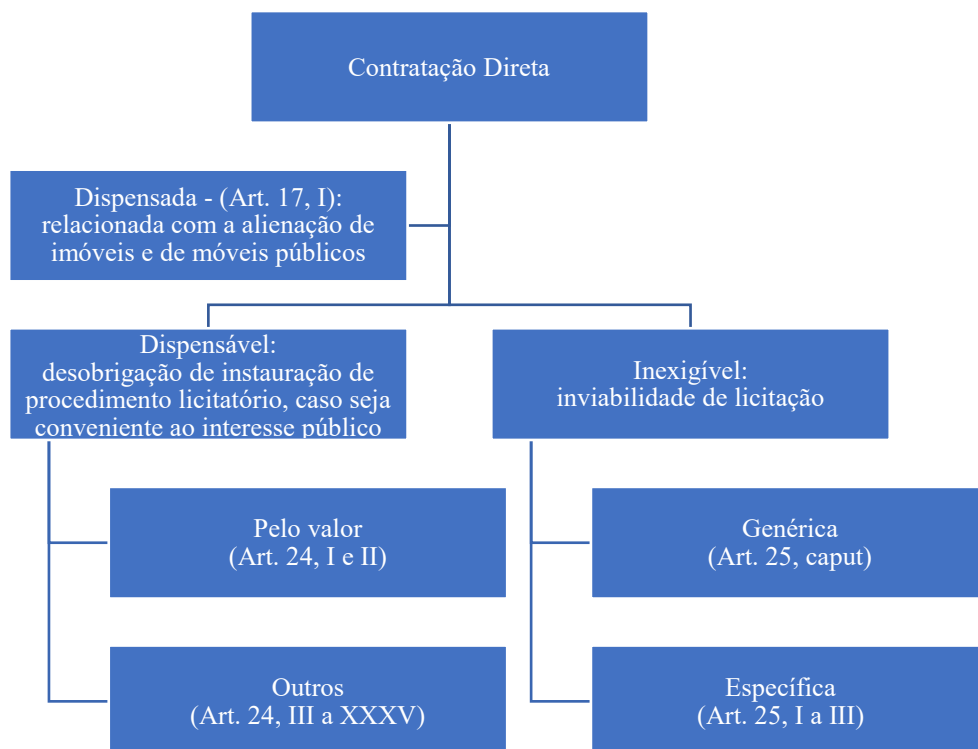
Quadro 7– Princípios que tornam a licitação dispensável

Impossibilidade jurídica	A realização da licitação pode ir de encontro ao princípio administrativo da supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade dos interesses públicos. Exemplos: dispensa de licitação em casos de guerra, segurança nacional, calamidade pública, emergência e manutenção da ordem pública, contrato entre pessoas de direito público.
Conveniência administrativa	A dispensa da licitação ocorre com fundamento na presunção da legalidade dos atos da administração pública. Exemplos: Contratações de pequeno vulto.

Fonte: Adaptado de Dallari,2007

A Figura 10 apresenta as formas de contratação direta, dispostas nos Art. 17, 24 e 25 da Lei nº 8666/93, com a divisão encontrada nas orientações de Licitações e contratos do TCU (2010).

Figura 10 - Modalidades de contratação direta



Fonte: Elaborado pela autora baseada TCU, 2010.

O que difere a dispensa e inexigibilidade é que no primeiro caso o legislador realizou um estudo detalhado e confrontou as possibilidades em relação a lei de forma a permitir a realização da dispensa. (FERNANDES, 2009)

Di Pietro (2018, p. 563) descreve que:

Na licitação dispensável, existe possibilidade de competição, mas a lei faculta a dispensa, competência discricionária da Administração; hipóteses previstas no

art. 24 da Lei nº 8.666; dispensa: a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; d) em razão da pessoa; o elenco é taxativo; b) licitação dispensada: determinada por lei; casos que escapam à discricionariedade administrativa; hipóteses do art. 17, I e II; elenco taxativo; c) licitação inexigível: não há possibilidade de competição; só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a competência é vinculada; elenco exemplificativo. – Normas de controle e sanção para contratação direta: art. 25, § 2º (consequências do superfaturamento decorrente da aplicação dos arts. 24 e 25); responsabilidade administrativa dos agentes públicos; responsabilidade criminal (art. 90 da Lei nº 8.666); responsabilidade por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92). – Exigências formais para a contratação direta: art. 26 da Lei nº 8.666.

Para Oliveira (2015b, p. 54):

A dispensa de licitação possui duas características principais: a) rol taxativo, pois as hipóteses de dispensa são exceções à regra da licitação; e b) discricionariedade do administrador, uma vez que a dispensa depende da avaliação da conveniência e da oportunidade no caso concreto, sendo admitida a realização da licitação.

Já na inexigibilidade, opta por esta modalidade quando constatada impossibilidade de competição dentre os proponentes, seja por somente este ofertar o produto ou serviço preterido ou que o objetivo que se pretende atender exigir que somente a determinada empresa atenda aos requisitos. (FERNANDES, 2009).

Para o autor Oliveira (2015a, p. 1.138):

A inviabilidade de competição pode decorrer de duas situações distintas: impossibilidade fática de competição (ou impossibilidade quantitativa), tendo em vista que o produto ou o serviço é fornecido por apenas um fornecedor (ex.: fornecedor exclusivo); b) impossibilidade jurídica de competição (ou impossibilidade qualitativa), pois ausentes critérios objetivos para definir a melhor proposta, de modo que a licitação não teria o condão de estabelecer julgamento objetivo (ex.: contratação com artista).

3.2.3.1 Inexigibilidade de Licitação

O dever de licitar é regra geral, no entanto, existem casos que pode ocorrer a inexigibilidade de licitação, levando-se em conta a singularidade do serviço ou até a falta de concorrência. Tendo-se entendido de que maneira se dá a obrigatoriedade para licitar, pode-se perceber então quando ocorre sua inexigibilidade.

Para Justen Filho (2009), a inexigibilidade ocorre quando a licitação, como é estruturada legalmente, torna-se inadequada para atingir o resultado desejado, uma vez que sua imposição (licitação) pode acarretar na frustração do interesse público, seja pela ausência de propostas ou seleção propostas inadequadas.

O referido autor (JUSTEN FILHO, 2009) discorre que é possível agrupar as causas da inviabilidade da competição em dois grupos, de acordo com sua natureza: a derivada do sujeito contratado (ausência de pluralidade de sujeitos, ou seja, há apenas um sujeito que atende ao objeto especificado) e a relacionada ao objeto a contratar (as atividades a ser desenvolvidas ou a peculiaridade quanto à profissão desempenhada funcionam como causa impeditivas à competição.) Neste segundo caso, pode haver diversos prestadores que atendam os anseios do órgão (pluralidade de sujeitos).

O art. 25 da lei 8666/93 discorre que a inexigibilidade de licitações é derivada da inviabilidade de competição pelo poder público, dentre as possibilidades podemos destacar a ausência de pluralidades alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição de objetiva prestação.

Como visto anteriormente, a contratação por inexigibilidade de licitação se funda na questão dos pressupostos, logo, uma contratação desta natureza se justifica em ser uma contratação específica, que há interesse público, que é legal, e que não há mercado concorrencial para que uma licitação ocorra, ainda mais, pela natureza do serviço ser de aperfeiçoamento de pessoal.

O pedido por inexigibilidade ele é justificado por uma das hipóteses presentes no artigo 25 da lei de licitações, conforme Matheus Carvalho (2018, p. 499), assim leciona:

Deve haver um processo de justificação embasando fundamentalmente a dispensa e a inexigibilidade e depois disso é enviado para ratificação pela autoridade do órgão. Ressalvado o fato de serem hipóteses de contratação direta, dispensa e inexigibilidade não são expressões sinônimas e ocorrem em situações diversas.

Logo, preenchidos os requisitos apresentados acima a licitação é inexigível, não sendo necessária para contratações dessa natureza.

As boas práticas estão sempre envoltas da transparência, com clareza dos processos, boa-fé, e outros, conforme ensina Ricardo Alexandre e João de Deus (2018, p.340):

Pondo em termos práticos, imaginemos a situação de candidatos, aprovados em concurso público, nomeados para determinados cargos, e que, após dez anos da investidura no cargo, sejam surpreendidos com a descoberta de que houve fraude no certame seletivo. Na hipótese ventilada, a manutenção dos candidatos que de boa-fé fizeram as provas do concurso e não se envolveram com a fraude é a providência que melhor atende ao interesse público, evitando, inclusive, a descontinuidade da prestação do serviço público, bem como a realização de novos dispêndios com a realização de novo certame e o treinamento de novos servidores.

Assim, para evitar a insegurança jurídica e os atropelos administrativos que a anulação de um ato administrativo poderia provocar, quando já decorrido um longo período de tempo da prática do ato viciado, o art. 54 da Lei 9.784/1999 estabelece que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Desta maneira, a inexigibilidade de licitação ocorre quando é percebida a inviabilidade prática da competição, seja para a aquisição de materiais, equipamentos entre outros, como também na contratação de serviços técnicos de natureza singular, como profissionais ou empresas especializadas, que podem ser, conforme a Lei 8.666 de 1993, art. 1 (BRASIL, 1993a):

- i) estudos técnicos ou de planejamento básicos ou executivos;
- ii) pareceres, perícias e avaliações como um todo;
- iii) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias;
- iv) atividades de fiscalização e gerenciamento de obras ou serviços;
- v) patrocínio de causas judiciais ou administrativas;
- vi) treinamento ou aperfeiçoamento de pessoa; e
- vii) restauração de obras de artes ou obras de valor histórico-social.

Marçal Justen Filho (2009) discorre que a especialização está relacionada à capacitação para o desenvolvimento de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional, sendo produzida por um prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma habilitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.

Chaves (2014) enaltece que não é possível licitar coisas desiguais ou bens homogêneos, justificando que para ocorrer a inexigibilidade, é necessário a verificação da singularidade do serviço. Chaves (2014) ainda afirma que singularidade não é sinônimo de exclusividade ou raridade, mas que o tipo de serviço ofertado nunca poderá ser equiparado entre os ofertados existentes. Assim, a inexigibilidade de licitação pode ser resumida a quando houver a inviabilidade de competição, conforme:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, **em especial:** [...] (grifo nosso)” (BRASIL, 1993a). Neste trecho percebe-se a inexigibilidade de licitação em alguns tipos de serviços.

No artigo 13, inciso VI da Lei de Licitação e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993a), foi visto a limitação de conceito do serviço especializado apenas as ações de treinamento, que deve ser estendido a todas as ações de educação em todos os âmbitos.

É percebida como singularidade o núcleo do objetivo, sua materialização, sua metodologia. Para executar um serviço de limpeza, os equipamentos, métodos, periodicidades e insumos não é responsável pelo serviço, mas sim apenas o servente aplicando sua metodologia conforme o Termo de Referência ao realizar a limpeza, pode-se obter resultados. Seu método de trabalho vai ser igual a outros, e o resultado vai ser idêntico ou aproximado, e isso diferente em muito de um serviço em educação, aonde variáveis são equacionadas. Desta maneira, o serviço de limpeza não possui natureza singular, enquanto o serviço de educação possui, e é isto que a lei traz. (CHAVES, 2014).

Sobre o serviço técnico especializado, cabe destacar que o dever de licitar só será desobrigado quando o fator determinante para a contratação for o seu executante (DALLARI, 2007).

Conforme apresentado por Sampaio (2018), o treinamento configura um serviço técnico profissional especializado, pois este (treinamento) é resultado da criatividade de seu autor, envolvendo a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual de quem o executa. Porém, caso não haja essas características (criatividade, habilidade e inovação), este treinamento não pode ser contratado de forma direta, uma vez que não pode ser enquadrado como serviço técnico especializado. (SAMPAIO, 2018)

Nesse sentido, Mello (2009) ressalta que a singularidade não significa que não há outro prestador que possa executar o mesmo serviço.

Dallari ainda complementa que “a dispensa depende da somatória das peculiaridades do objeto e do executante. É preciso demonstrar a necessidade de se contratar um profissional notoriamente especializado, cuja notoriedade também seja evidenciada” (2005, p. 60).

A singularidade subjetiva do executante, resultante das suas características pessoais, é que inviabiliza a competição, sendo condição necessária a produção de diferentes trabalhos. (DALLARI, 2007).

Sobre a questão da notoriedade, Meirelles (1996) afirma que não há padrões objetivos, sendo reconhecida por critérios subjetivos do profissional ou empresa no campo de sua especialidade, no entanto se baseando no desempenho dos mesmos na realização de serviços anteriores em conjunto aos estudos, experiências e publicações técnicas e científicas sobre a matéria.

No município de São Paulo, a problemática da singularidade do objeto e da notoriedade tem seu destaque e modo de aferição definidos nos Art. 13 a 17 do Decreto n. 44.279/2013 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2003)

Art. 12 Nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, deverá ser autuado processo especial, visando à formalização da contratação direta, mediante perfeita caracterização da exceção prevista em lei, fundamentadas razões para escolha do contratado e justificativa do preço.

Art. 13 Para os fins deste capítulo, consideram-se:

I - serviços técnico-profissionais especializados aqueles assim definidos na legislação federal;

II - pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização aquelas cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de sua experiência anterior, estudos, publicações, organização, aparelhamento ou equipe técnica, permita inferir que seu trabalho seja o mais adequado ao pleno atendimento da necessidade administrativa.

Parágrafo Único. Para a caracterização da natureza dos serviços e da qualidade da pessoa contratada, poderão ser levados em consideração os seguintes elementos:

I - estilo, orientação ou método próprio ou pessoal, alicerçados em conhecimentos científicos ou técnicos, que impossibilitem o cotejo objetivo com outro serviço prestado por pessoa física ou jurídica, de igual ou equivalente capacitação;

II - tempo de atuação profissional do prestador do serviço ou de sua equipe técnica, no caso de pessoa jurídica;

III - pertinência entre os estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento ou equipe técnica do prestador dos serviços e o objeto da contratação;

IV - comprovada titulação do prestador individual dos serviços ou dos membros da equipe técnica da pessoa jurídica e sua pertinência com o objeto do contrato;

V - grau de reconhecimento público, nos meios acadêmicos, profissionais ou técnico-científicos, de que goze a pessoa física ou jurídica a ser contratada.

Art. 14 No caso de contratação de serviços com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização, a autoridade competente para autorizar a contratação direta por inexigibilidade de licitação constituirá comissão especial com número ímpar, integrada por pelo menos dois servidores efetivos da área técnica específica relacionada ao objeto do contrato.

Art. 15 A comissão, de que trata o artigo anterior, deverá emitir parecer conclusivo sobre a singularidade do objeto do contrato e a notória especialização do futuro contratado.

Art. 16 As contratações de natureza artística por inexigibilidade de licitação deverão ser precedidas de parecer, em que se ateste o reconhecimento, pela crítica ou pelo público, do artista a ser contratado.

Art. 17 O parecer, de que trata o artigo 16 deste decreto, será emitido por comissão especial ou permanente, de número ímpar de servidores, dos quais pelo menos dois sejam efetivos.

Nos serviços de treinamento, tanto os objetivos como público-alvo podem ser os mesmos e caracterizar o serviço, mas não compõe seu núcleo. Já que, por exemplo, em uma aula, o professor pode ter sua própria metodologia de ensino, como o público alvo (alunos) se comportam de maneira diferente em sala de aula. Cabe ao professor adaptação subjetiva aos alunos e vice-versa, e toda aula poderá ser diferente umas das outras, mesmo que seja

sobre o mesmo assunto. Ou seja, possui singularidade, e por isso não é cotado para licitação (CHAVES, 2014).

É importante fazer a diferenciação em relação aos treinamentos cuja intervenção do professor é acessória e não ocorre na sala de aula, assim, como o método é pré-determinado, não é visto o requisito de singularidade. “Assim, sempre que o núcleo do serviço de treinamento for a aula (o fazer) significará que a atuação do professor foi determinante para o alcance dos resultados pretendidos, revelando a natureza singular do serviço” (CHAVES, 2014, p. 76), assim, dando ao serviço característica de inexigibilidade.

A inviabilidade de competição neste sentido se relaciona a dificuldade de ultimar o procedimento licitatório, devido a tantos pormenores e peculiaridades do serviço administrativo, assim, como mencionado, sendo educação um destes. Para isso, será necessário a execução de contratação direta para lidar com as necessidades públicas.

A contratação de treinamentos para servidores, tem relação com a carreira e o aperfeiçoamento dos processos realizados nos entes públicos, enquanto que a contratação de profissionais para aperfeiçoamento acadêmico tem relação a aperfeiçoamento técnico apenas, não visando carreira, mas sim a prestação de educação para conhecimentos, em outras palavras, a contratação de treinamento para servidores é investimento, enquanto que a contratação para fins acadêmicos é uma prestação de serviço público.

Neste sentido, Pereira Jr (2003) entende que a contratação de professores para ministrar curso organizado pelo órgão (curso fechado), quanto a inscrição de servidores em eventos de capacitação abertos ao público (curso aberto) deve ser caracterizada como inviabilidade de competição enquadrada no item II do art. 25, combinado com o item VI do art. 13 da Lei n. 8666/93, facultado ao administrador considerar o processo de licitação inexigível.

Ao que tange cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009) pontua que é inexigível a licitação para a participação de servidor em curso oferecido por instituição privada de treinamento, uma vez que estes são realizados em períodos determinados, tornando inviável a competição. Porém, ao contrário do caso anterior, cujo detalhes são ditados pela empresa organizadora do evento, a realização de seminários fechados é, em princípio, exigível a licitação, porque trata-se de uma escolha discricionária de treinamento determinada pela Administração.

Ainda, a Portaria n. 382/2018 (AGU, 2018), que altera a redação da Orientação Normativa n. 18/2009 da Advocacia Geral da União (AGU), define que se contrata por inexigibilidade com fundamento no art. 25 (caput ou inciso II) da Lei n. 8666/93, pessoas

físicas ou jurídicas para lecionar em cursos fechados para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal ou a inscrição em cursos abertos, devido à ausência de critérios objetivos de seleção ou exclusividade do objeto a ser contratado, devidamente justificado. Caso a motivação legal seja baseada no inciso II do Art. 25, é necessário inserir no processo o apontamento da notória especialização e a singularidade do curso. Estes quesitos são discutidos mais adiante da presente pesquisa.

Sobre curso aberto, Chaves (2014) estes podem ser considerados inviável pelo fato de ser único, mas também quando o for prestado por notório especialista. Continuando, o autor discorre que o treinamento, mesmo que não singular, prestado por notório especialista, seria ilícito, uma vez que possa possuir outras características que o torne inviável licitar, como exemplo, a metodologia, sendo o enquadramento da inviabilidade de licitação fundamentada no art. 25, caput.

Sobre treinamento e desenvolvimento de pessoas, a diferença está diretamente relacionada ao fator tempo. O treinamento é orientado para o curto prazo, focalizando o cargo atual e procurando preencher as lacunas relacionadas com o desempenho atual. Por outro lado, o desenvolvimento de pessoas está relacionado ao futuro, buscando inculcar no servidor as capacidades e habilidades que serão necessárias a cargo que futuramente este funcionário possa ocupar. Para o autor, até a década de 1980, alguns especialistas em Gestão de Pessoas consideravam o treinamento um meio para adequar o funcionário ao seu cargo e desenvolver a força de trabalho da organização, a partir dos cargos ocupados. Mais recentemente, passou-se a ampliar este conceito, considerando o treinamento como um meio para alavancar o desempenho no cargo, atrelando o treinamento ao desenvolvimento da pessoa na organização. Chiavenato (1999, p. 543) afirma que:

[...] o treinamento tem sido entendido como o processo pelo qual a pessoa é preparada para desempenhar de maneira excelente as tarefas específicas do cargo que deve ocupar, mas, com um conceito mais moderno, o treinamento é considerado um meio para desenvolver competências nas pessoas para que elas se tornem mais produtivas, criativas e inovadoras, a fim de contribuir para os objetivos organizacionais.

De acordo com Chaves (2014, p 74-75), no caso do treinamento e desenvolvimento de pessoal (Inciso IV, Art. 13, Lei n. 8.666/93), o dispositivo estende as ações de treinamento
as atividades

de educação, em todos os níveis. Assim, qualquer que seja o nome que se dê para o serviço (treinamento, aperfeiçoamento, desenvolvimento, capacitação, ensino)

ele estará alcançado pelo inciso VI, do art. 13 da Lei 8.666/93. Estão incluídos nesse contexto a contratação de professores, instrutores e conferencistas quando chamados por via direta (pessoa física); contratação de cursos de extensão (curta ou longa duração), de graduação ou de pós-graduação na forma *in company*; inscrição em cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação abertos a terceiros na forma presencial ou no sistema EAD.

No inciso II do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993), afirma que a contratação pode ser executada não apenas da forma direta (que é em pessoa física), como também através de “empresário exclusivo”, que seria a empresa ao qual está subordinado/faz parte. É possível, até escolher o professor em específico, e caso ele faça parte da empresa, contratá-lo através da empresa (CHAVES, 2014).

Chaves (2014, p. 79) conclui em seu artigo que

- a) nos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a determinação da singularidade está relacionada ao núcleo do seu objeto, que é a aula;
- b) como a aula não é uma atividade padronizada e os variados docentes são incomparáveis entre si, sempre que a intervenção destes for determinante para a obtenção dos resultados pretendidos, o serviço será singular;
- c) tais serviços são, em regra, singulares, salvo aqueles cujo método supere o docente na obtenção dos resultados esperados;
- d) na contratação de cursos, a escolha da pessoa do executado é ato discricionário e exclusivo da autoridade competente, que deverá apontar as razões que o fizeram inclinar-se por este ou aquele profissional ou empresa;
- e) cursos abertos a terceiros são sempre ilícítáveis pelo fato de se constituir em objeto único que se esgota com a execução, devendo ser contratados com base no art. 25, caput da Lei Geral de Licitações;

Tanto a Administração quanto o contratado devem cumprir fielmente as regras contratuais e as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993). Os procedimentos da contratação direta serem regulares, conforme Amorim (2017, p. 180) é necessário seguir alguns passos. São eles:

- 1) abertura de procedimento administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado e a autorização respectiva para a compra ou contratação (art. 38, caput).
- 2) perfeita indicação do objeto pretendido pela Administração.
- 3) elaboração da minuta do contrato a ser firmado.
- 4) elaboração de parecer técnico ou jurídico examinando:
 - a) justificativa da dispensa ou inexigibilidade;
 - b) razão da escolha do fornecedor (art. 26, II);
 - c) justificativa do preço (art. 26, III).
- 5) decisão sobre licitar ou não.
- 6) comunicação à autoridade superior.
- 7) ratificação da dispensa ou inexigibilidade pela autoridade superior.
- 8) publicação da decisão ratificadora na imprensa oficial no prazo de 5 dias.

Vale atentar que, no caso das aquisições e contratação na modalidade de inexigibilidade de licitação, a justificativa do preço deve ser realizada mediante a verificação do valor do bem ou serviço dispendido para outros consumidores, conforme é possível observar em na Decisão Processo REP 14/00044674 - TCE/SC (SANTA CATARINA, 2004); Prejulgados 1124 (SANTA CATARINA, 2002), dentre outros do TCE/SC.

Ainda quanto ao assunto, Boscardi Filho *et al* (2017) afirma que as cotações para dispensa e inexigibilidade deve ser a mesma realizada é necessário analisar os valores efetivamente praticados no mercado, conforme exposto nos termos da Decisão n. 110/2019. (SANTA CATARINA, 2019). O prejulgado 2.207 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2019), resultado do mesmo processo da decisão citada anteriormente, define a utilização de critérios ou fontes para pesquisa de preço:

1. A pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços será realizada de forma combinada ou não, desde que o cálculo seja proporcional a complexidade da compra ou serviço, cabendo a Administração licitante motivá-la, mediante a utilização dos seguintes parâmetros:
 - (a) painel de preços,
 - (b) contratações similares de outros entes públicos,
 - (c) pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo,
 - (d) pesquisa com os fornecedores,
 - (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente.

Todavia, quanto à contratação, cabe ao gestor da IFES ou ICTs a verificação da necessidade do serviço, o meio a qual deve ser feito, e, se for necessário, o lançamento de edital de licitação ou do edital de contratação temporária, ou, ainda, da contratação direta no âmbito discricionário da contratação. “Também compete ao órgão público a tarefa de fiscalizar e acompanhar o monitoramento da execução contratual a nível operacional [...], dos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais resultantes da execução do contrato” (MARINHO *et al.*, 2018). Deverá ser exercida, necessariamente, por um agente público designado para tal, mas preferencialmente sem existir segregação; ainda, o órgão público e a empresa terceirizada devem indicar representantes para o desempenho de fiscal. É um trabalho essencial e quando não feito corretamente, são apontados muitos prejuízos às operacionalizações, deixando também os funcionários contratados vulneráveis (MARINHO *et al.*, 2018).

É importante destacar nas contratações por inexigibilidade que, de acordo com Justen Filho (2009), a atribuição de autonomia para escolha do particular a ser contratado não

pode traduzir-se em ato imotivado ou derivar de escolhas arbitrárias que comprometam a segurança jurídica do mesmo. O referido autor discorre que

“A inviabilidade de competição envolve a impossibilidade de obter a melhor proposta através de uma licitação. Mas isso não equivale a liberar o administrador a realizar qualquer escolha. Logo, serão inválidas as escolhas fundadas no puro e simples subjetivismo do administrador, o que configurará arbítrio incompatível com a ordem jurídica.” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 369)

Assim, deve-se demonstrar que esta forma de contratar representa a melhor alternativa para a obtenção dos resultados pretendidos, inclusive comprovar a economicidade e a ausência de desperdício de recursos públicos. (JUSTEN FILHO, 2009)

Ainda, ao que se refere à profissionais especializados, Dallari (2007) afirma que a contratação destes por inexigibilidade não pode ser insegura, ilícita ou imoral, sendo que tanto o contratado como o contratante devem estar atentos aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Não é de hoje a discussão sobre como os órgãos e entidades da Administração Pública devem proceder para contratar para os servidores de seu quadro de pessoal, cursos de graduação, de pós-graduação, palestras, treinamentos específicos, conferencistas e instrutores, conciliando as normas legais para contratação de serviços (CF, art. 37, XXI e Lei 8.666/93) e as peculiaridades inerentes a essa espécie de prestação de serviço. As dificuldades são inúmeras, e diversos são os fatores que contribuem para aumentar a insegurança no momento de celebrar tais contratos. Embora exista um rito, o processo é passível de falha, permite o andamento de contratações mesmo com justificativas pouco embasadas acerca da não necessidade de licitação.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A respeito da pesquisa científica, Prodanov e Freitas (2013, p. 43) descrevem que:

A pesquisa científica é a realização de um estudo planejado, sendo o método de abordagem do problema o que caracteriza o aspecto científico da investigação. Sua finalidade é descobrir respostas para questões mediante a aplicação do método científico. A pesquisa sempre parte de um problema, de uma interrogação, uma situação para a qual o repertório de conhecimento disponível não gera resposta adequada.

Os autores utilizados na elaboração deste capítulo foram Markoni e Lakatos (2010;2018), Cervo e Bervian (2002), Prodanov e Freitas (2013), Roesh (2009), Triviños (1987) e Creswell (2010).

O quadro a seguir (Quadro 8) sintetiza os procedimentos metodológicos quanto ao método de raciocínio, natureza, caracterização, delineamento (objetivos e meios), técnicas e instrumentos de análise e coleta de dados, incluindo o delineamento apresentado na Introdução – Delimitação do tema (p. 27):

Quadro 8 – Síntese dos procedimentos metodológicos

ASPECTO	ESPECIFICAÇÃO
Delimitação do tema	Tema: Governança Pública (riscos), Contratação Pública (inexigibilidade de licitação) e Contratação pública no contexto universitário; Ano: 2019; Local: UDESC
Método de Raciocínio	Indutivo
Natureza da pesquisa	Aplicada
Caracterização da pesquisa	Abordagem qualitativa
Delineamento da pesquisa	Quanto aos objetivos: descritiva
	Quanto aos meios: Documental e Estudo de Caso
Técnicas e instrumentos de coletas de dados	Dados secundários (documental)
Técnicas e instrumentos de Análise de dados	Análise interpretativa e Análise estatística descritiva (comparação de frequência e apresentação dos dados)

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Este capítulo foi dividido em três subseções: Caracterização da Pesquisa; Classificação da Pesquisa e Técnicas e Análise de dados.

4.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA

Considerando que o objetivo geral deste estudo é a proposição de ações para tratar riscos da contratação, na modalidade de inexigibilidade de licitação, de serviços de treinamento.,

contribuindo na melhoria deste procedimento, a presente pesquisa é caracterizada como de natureza aplicada, pois possui um viés prático, buscando a resolução de problemas específicos de uma determinada realidade mediante a aplicação dos resultados (PRODANOV; FREITAS, 2013; MARKONI; LAKATOS, 2010).

Quanto ao problema, a investigação é enquadrada como abordagem predominantemente qualitativa, pois, segundo Roesch (2009, p. 154), “é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção [...]”.

Creswell (2010) complementa que a pesquisa qualitativa possui algumas características, sendo destacadas aquelas que podem ser encontradas neste projeto: (i) ocorre em um ambiente natural, não sendo criada uma situação artificial (laboratório) para o estudo; (ii) tem o pesquisador como instrumento fundamental e é uma forma de investigação interpretativa, onde o pesquisador interpreta o fenômeno estudado, considerando suas origens, história, contexto e entendimentos anteriores em relação ao objeto de estudo; (iii) uso de lente teórica para enxergar seus estudos.

Ainda, conforme Creswell (2010; p. 208), a pesquisa qualitativa utiliza-se do método de análise indutiva, onde os estudiosos “criam próprios padrões, categorias e temas de baixo para cima, organizando os dados em unidades de informação cada vez mais abstrata.”.

Neste sentido, Markoni e Lakatos (2010; p. 110) consideram a indução como um método, uma vez que este (o método) “se caracteriza por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado, dos fenômenos da natureza e da sociedade.”, englobando, dentre eles, o método indutivo, “cuja aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente)”.

4.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, pois, conforme Cervo e Bervian (2002; p. 66), “é aquela que observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”, já que, para atingir os seus objetivos, foi descrito os procedimentos relativos a contratação de serviço de treinamento, por licitação inexigível, na UDESC para, assim, identificar seus erros, elaborar o mapa de riscos e propor ações para melhoria desses processos.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é considerada documental e estudo de caso. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica e documental

diferem-se quanto a natureza da fonte de pesquisa, sendo que a primeira utiliza a contribuições de diversos autores sobre o assunto estudado e a segunda, fundamenta-se em materiais que não receberam um tratamento ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa.

Ainda, para Markoni e Lakatos (2010), os documentos são aqueles materiais provenientes da observação dos próprios órgãos, localizados em arquivos públicos ou particulares. Na pesquisa documental, foram realizadas ao acervo da instituição envolvida com o fenômeno investigado, como processos, legislações, normativas, pareceres e documentos da UDESC, que estão informados na sequência, buscando a sistematização do conhecimento sobre a Secretaria de Controle Interno da UDESC e os procedimentos internos referentes à contratação de serviço de treinamento por inexigibilidade de licitação. Assim, para atender os objetivos desta pesquisa, torna-se fundamental recorrer aos dados institucionais disponíveis em meio eletrônico, de acesso público, ou a outros documentos constantes em seus arquivos (Quadro 9).

Quadro 9 - Documentos utilizados na coleta de dados da pesquisa

LEGISLAÇÃO/ DOCUMENTO	DESCRIÇÃO E DISPONIBILIDADE	OBJETIVO
Decreto n. 4.184, de 06.04.2006, alterado pelo Decreto nº 1.793, de 08.11.2018	Estatuto da UDESC. http://secon.udesc.br/leis/Decreto_4184_2006_Estatuto_UDESC_compilado.pdf	Apresentar a Instituição
Resolução n. 044/2007-CONSUNI, de 01.06.2007	Regimento Geral define a estrutura e regulamenta o funcionamento, as ações e as atividades da UDESC, nos planos didático-pedagógico, científico, administrativo e disciplinar. http://secon.udesc.br/consuni/resol-anexos/2007/Regimento-Geral-da-UDESC-2007.pdf	Apresentar a Instituição e sua unidade de Controle Interno
Relatório de Gestão 2018	Apresenta Relatório de Gestão das atividades em 2018. https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/2251/Relat_rio_de_Gest_o_Udesc_2018_15555234722112_2251.pdf	Apresentar a Instituição
Portaria n. 1010/2017 UDESC	O Reitor da UDESC delega competência aos Diretores Gerais. Sistema de Portarias	Identificação de fluxo e riscos do processo
Instrução Normativa n. 02/2019. GAB – PROAD	Disciplina a tramitação de processos e documentos da UDESC. https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/3026/Instru_o_Normativa_002_2019_15535536678809_3026.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo

Quadro 9 - Documentos utilizados na coleta de dados da pesquisa

LEGISLAÇÃO/ DOCUMENTO	DESCRIÇÃO E DISPONIBILIDADE	OBJETIVO
Instrução Normativa n. 05/ 2019 PROAD	Disciplina no âmbito da UDESC os procedimentos administrativos relativos às aquisições e contratações por dispensa, inexigibilidade de licitação, e avisos de pagamento e de adiantamento digitais. https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/3026/IN_005_2019__ILDL_15653010016395_3026.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Fonte: Elaborado pela autora, 2020.		(Continua)
Instrução Normativa n. 13/2016 PROAD	Regulamenta os procedimentos para pagamentos antecipados de inscrições de servidores Docentes e Técnicos Universitários da UDESC em eventos com publicação de artigos científicos ou trabalhos acadêmicos. http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/206/in_13.2016__inscricao_em_eventos_com_publicacao_de_artigos_ou_trabalhos.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Instrução Normativa n. 002/2017 PROPPG	Disciplina no âmbito da UDESC os procedimentos Administrativos relativos às aquisições contratações com recursos do PROAP/CAPES. https://www.udesc.br/arquivos/udesc/documentos/02_2017__IN_PROAP_SGPe_16888_2016_1489615227692.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Resolução n. 028/91 - CONSUNI	Fixa normas para a participação de Professores em eventos técnico-científicos. http://www.secon.udesc.br/consuni/resol/1991/028-91-cni.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Resolução n. 371/2005 – CONSUNI	Dispõe sobre a criação e critérios do Programa de Apoio à Divulgação da Produção Intelectual - PRODIP, no âmbito da UDESC. http://secon.udesc.br/consuni/resol/2005/371-2005-cni.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Resolução n. 22/2010 – CONSUNI	Dispõe sobre o Programa de Auxílio à Participação em Eventos, da UDESC – PROEVEN. http://www.secon.udesc.br/consuni/resol/2010/022-2010-cni.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Resolução n. 30/2010 – CONSUNI	Regulamenta o apoio institucional à participação dos discentes regularmente matriculados em Cursos "Stricto sensu" em eventos técnico científicos em âmbito nacional. http://www.secon.udesc.br/consuni/resol/2010/030-2010-cni.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Resolução n. 007/2012 – CONSUNI	Regulamenta a participação discente em eventos de caráter técnico-científico, esportivo, cultural, artístico, de ensino, pesquisa e extensão. http://secon.udesc.br/consuni/resol/2012/007-2012-cni.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo

Quadro 9 - Documentos utilizados na coleta de dados da pesquisa

LEGISLAÇÃO/ DOCUMENTO	DESCRIÇÃO E DISPONIBILIDADE	OBJETIVO
Resolução n. 013/2011 – CONSAD	Estabelece valores para pagamento de serviços e/ou atividades realizadas por professores e/ou profissionais especializados externos à UDESC e dá outras providências. http://www.secon.udesc.br/consad/resol/2011/013-2011-csd.pdf	Identificação de fluxo e riscos do processo
Relatório de Controle Interno n. 005/2018	Analisa as dispensas de inexigibilidades de licitação de 2017. Arquivo	Identificação de erros nos processos
Fonte: Elaborado pela autora, 2020.		(Continuação)
Relatório de Controle Interno n. 003/2019	Analisa as dispensas de inexigibilidades de licitação de 2018. Arquivo (Processo: UDESC 17863/2019)	Identificação de erros nos processos e <i>Checklist</i>
Fonte: Elaborado pela autora, 2020.		(Conclusão)

O presente trabalho ainda utilizou materiais já elaborados como livros, artigos e a legislação correlata para subsidiar a fundamentação teórica da pesquisa proposta, o que a torna uma investigação bibliográfica, onde ocorre, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 43-44), “levantamento da bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”. Este trabalho, portanto, abordou temas como governança e contratação pública, com ênfase em riscos e inexigibilidade de licitação.

Por fim, define-se como estudo de caso, pois, conforme Creswell (2010), é uma estratégia de investigação em que o pesquisador visa exploração de processos, de atividades, de programas e de eventos, sendo o estudo válido somente para o caso específico.

4.3 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Prodanov e Freitas (2013, p. 102) discorrem que a técnica de coletas de dados compreende ao “conjunto de preceitos ou processos utilizados por uma ciência ou arte”, referindo-se aos dados como qualquer informação que o pesquisador empregou nas diversas etapas do trabalho. (PRODANOV; FREITAS, 2010)

Assim, os dados coletados para atender os objetivos da pesquisa foram secundários, pois, segundo os autores, são aqueles já disponíveis e não coletados especificamente para o trabalho, sendo considerados como “dados de segunda-mão” (PRODANOV; FREITAS, 2010), sendo caracterizada como documental.

Para atender ao primeiro objetivo específico (Descrever os procedimentos relativos

a contratação de serviço de treinamento, por licitação inexigível, na UDESC), a coleta de dados foi realizada nos normativos da universidade para identificar as atividades necessárias para a contratação deste serviço na universidade, bem como os responsáveis por cada etapa, visando a elaboração de fluxograma no sistema de modelagem de processos *BPMN Viewer and Editor*, acessível pelo endereço www.bpmn.io.

Com a finalidade de identificar os principais possíveis irregularidades e riscos dos processos de contratação de serviços de treinamento na modalidade IL, bem como analisar suas causas e consequências, foi realizada a coleta em leis, livros, artigos e normativos e Relatórios de Controle Interno da UDESC). Ainda foram analisados os processos relacionados ao objeto do estudo (treinamento por IL) cadastrados no Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos – SGP-e, a partir de agosto de 2019 (mês da publicação da Instrução Normativa n. 05/ 2019 PROAD), por meio da revisão e aplicação do *checklist* (APÊNDICE A). Defende-se a utilização deste corte temporal, uma vez que a norma citada foi publicada levando em consideração as sugestões de melhorias descritas no Relatório de Controle Interno n. 005/2018, como por exemplo, a exigência de justificativa de preço para as inexigibilidades.

Os processos analisados foram escolhidos do relatório extraído do Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina (<http://www.transparencia.sc.gov.br/despesa>). Para tanto, foi filtrado as despesas executadas do período de setembro a dezembro de 2019 (Período Contínuo) de inexigibilidade (modalidade de licitação) na Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (Unidade Gestora).

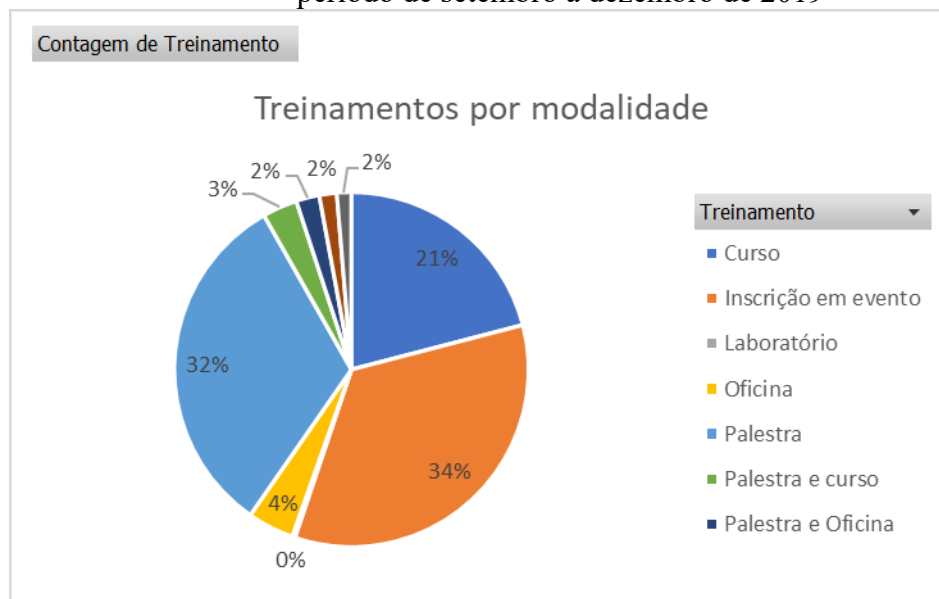
A planilha gerada desta busca continha 957 linhas, onde foram excluídos os estornos e reforços de empenho, bem como emissões que não se trata de contratação para treinamento, restando 377 casos da despesa a ser estudada.

Após, foram definidos o público-alvo e a modalidade de treinamento dessas execuções. Porém, em alguns não foi possível identificar o público-alvo na descrição do empenho, criando a categoria “Não identificado” (157 incidências). Não obstante, quando se tratava de um público-alvo específico da comunidade, como palestra à aluno de ensino médio, paciente de clínica, profissionais da Secretaria da Saúde, professor da rede Municipal de Educação, definia-se no grupo da Comunidade.

Assim, conforme é possível observar no gráfico a seguir (Gráfico 3), as palestras, somadas com as outras categorias onde a mesma palavra apareça (palestra e curso, palestra

e oficina, palestra e workshop) representam 39% dos treinamentos realizados no período estudado, seguida da inscrição em eventos (34%).

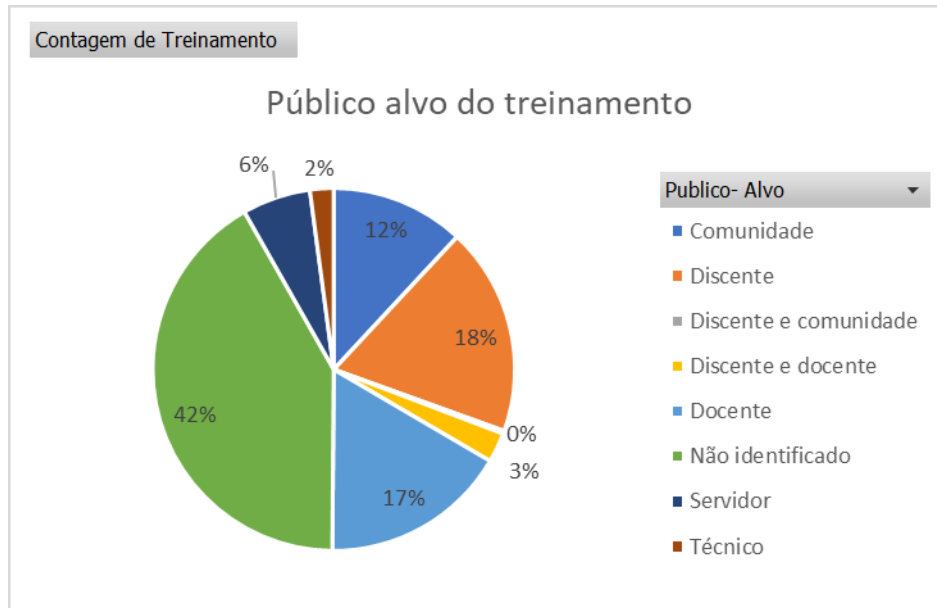
Gráfico 3 - Percentual das execuções de treinamento, contratador por IL, por categoria no período de setembro a dezembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Referente ao público-alvo dos eventos, 42% destes não foram possíveis identificar pela descrição do histórico do empenho, conforme demonstrado no Gráfico 4 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, inviabilizando a análise mais profunda do mesmo.

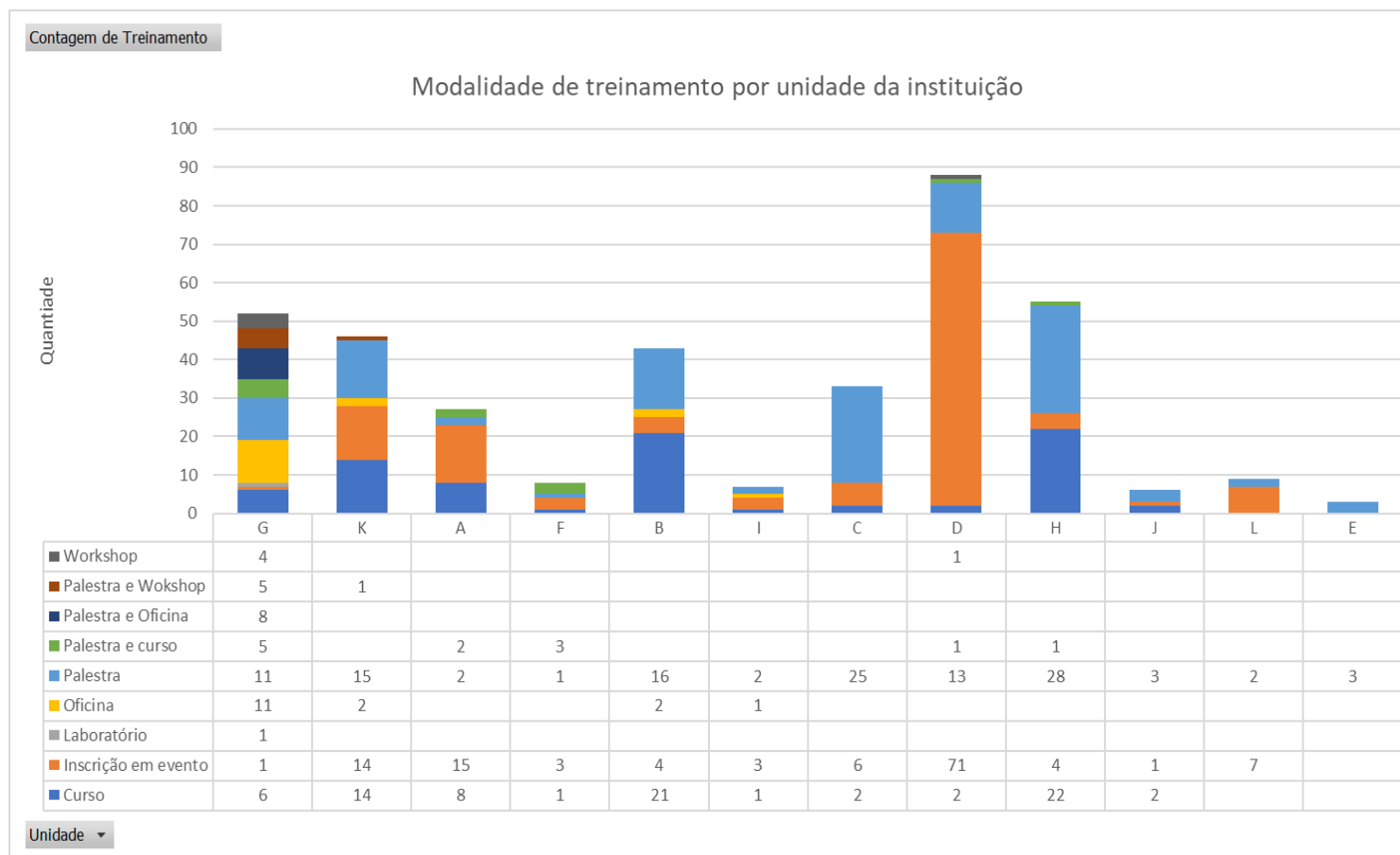
Gráfico 4 - Percentual das execuções de treinamento, contratador por IL, por público-alvo no período de setembro a dezembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Dos 377, foram selecionados 61 empenhos, aleatoriamente, de cada unidade da UDESC ao menos uma contratação para palestra, curso, oficina, laboratório e/workshop e uma despesa com inscrição em evento de servidor (técnico ou docente) e discente. Neste item, cabe destacar que há centros ou Reitoria que não apresentam gastos com uma ou mais modalidade de treinamento ou oferecido a uma categoria de público-alvo.

Gráfico 5 – Modalidade de treinamento, contratador por IL, no período de setembro a dezembro de 2019 por unidade da instituição



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Para tanto, foi realizada a identificação da despesa por centro por meio da descrição do empenho. Nos casos que não foi possível, buscou-se no Sistema de Gerenciamento Orçamentário e Financeiro – SIGEOF da UDESC. Porém, para manter o sigilo destas unidades, foi atribuída uma letra a estes, conforme pode ser observado no Gráfico 5.

Sobre a amostra, a quantidade de empenhos a ponderar foi escolhida devido à similaridade dos procedimentos a serem realizados na contratação, como público-alvo, categoria de treinamento e pagamento conforme a Resolução n. 013/2011 – CONSAD, e considerando que os processos tramitam nos mesmos setores dentro do centro, sendo analisados pelo mesmo servidor. Assim, a análise proposta por este trabalho contemplou 61 processos de contratação de serviços por dispensa de licitação da UDESC.

Ressalta-se que, após identificados e analisados os riscos, por não se tratar do processo de gestão de riscos da organização, focando em um processo específico do ambiente de estudo, a pesquisa não abordará a etapa de avaliação (probabilidade, impacto e matriz de riscos), uma vez que a resposta ao risco, foi sugerida por meio dos conhecimentos da pesquisadora.

Para visualizar a identificação, análise e tratamento de risco, a pesquisadora elaborou o Quadro 10, com base no Mapa de Riscos do MP (2017) e na teoria estudada.

Quadro 10 – Mapa de riscos

Processo Atividade	Identificação dos Riscos	Análise dos Riscos				Tratamento dos Riscos		
		Eventos de Risco	Causas	Efeitos	Categoria do Risco	Natureza do Risco	Resposta ao Risco	Ação Proposta
Subprocesso/ Atividade 1								
Subprocesso/ Atividade 2								
Subprocesso/ Atividade 3								
Subprocesso/ Atividade 4								
Subprocesso/ Atividade 5								
Subprocesso/ Atividade n								

Fonte: Adaptado MP, 2017.

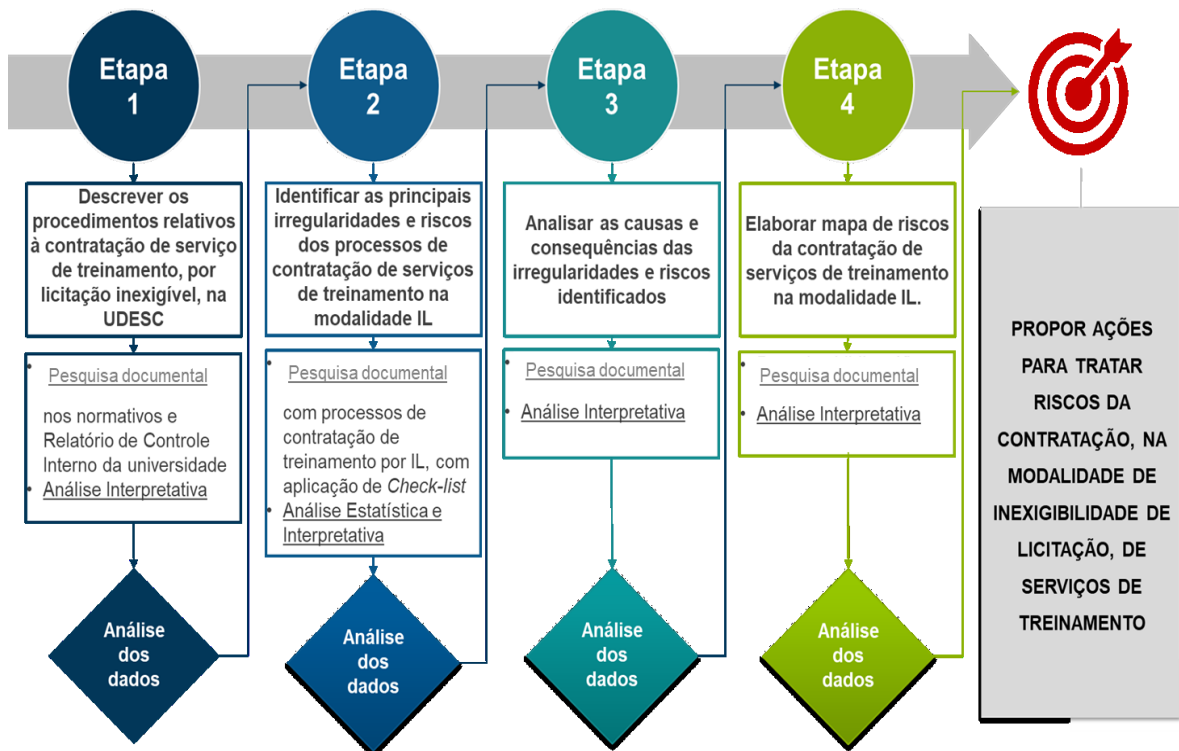
A coleta análise de dados coletados foi realizada por meio, respectivamente, da amostragem não probabilística e da técnica de análise interpretativa, que, conforme Triviños (1987, p. 173) apoia-se “em três aspectos fundamentais: a) nos resultados alcançados no estudo (respostas aos instrumentos, ideias dos documentos etc.); b) na fundamentação teórica (manejo dos conceitos- -chaves das teorias e de outros pontos de vista); c) na experiência pessoal do investigador.”. Também foram utilizadas análise estatística descritiva, com medidas de comparação de frequência (proporção e porcentagem) e apresentação de dados (tabelas e gráficos). Para Marconi e Lakatos (2010, p. 112), “os dados colhidos pela pesquisa apresentar-se-ão “em bruto”, necessitando da utilização da estatística para seu arranjo, análise e compreensão.”.

Os dados foram tratados e trabalhos no sistema Excel e o fluxograma elaborado no *BPMN Viewer and Editor*.

A

Figura 11 ilustra as etapas citadas acima, realizadas de maneira sequencias para o alcance dos objetivos da pesquisa.

Figura 11 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo aborda sobre contratação de treinamento, por inexigibilidade de licitação na instituição estudada, apresentando e discutindo os resultados em 4 subcapítulos.

5.1 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DA CONTRATAÇÃO

Os documentos utilizados para a identificação dos procedimentos da universidade sobre a contratação de treinamento, por IL, e elaboração do fluxograma dos mesmos foram a Lei n. 8666/93 e Instruções Normativas da UDESC n. 02/2019 (tramitação de processos e documentos) e 05/2019 (procedimento contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação e aviso de pagamento e de adiantamento digitais. Outros normativos apresentados no Quadro 9 (p. Quadro 972) foram analisados, com propósito sugerir melhorias, e devem ser observados conforme cada caso:

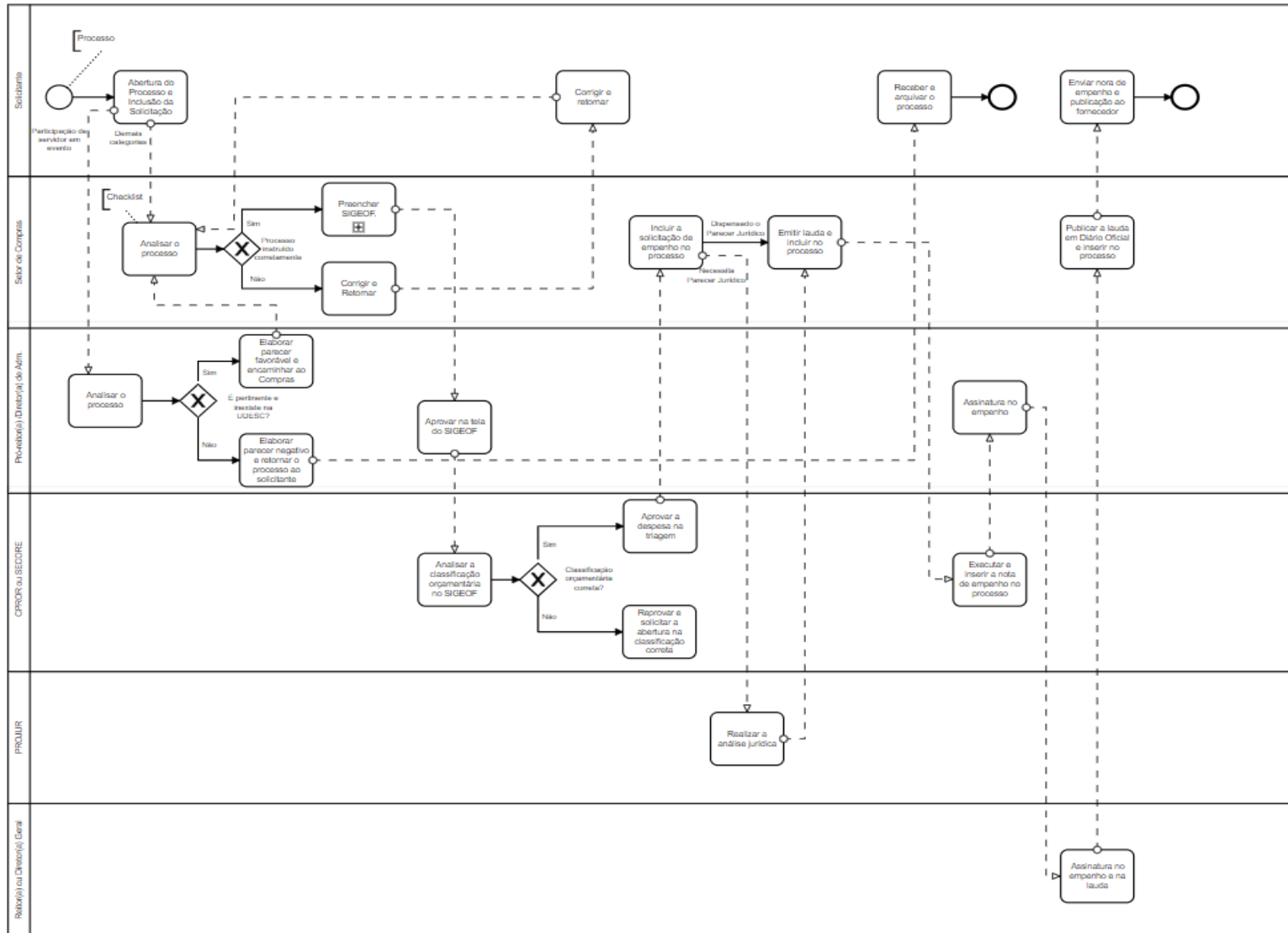
- a. Pagamento com convênio externo: Normas do convênio, Instruções Normativas UDESC n. 02/2017 e 10/2019
- b. Contratação pessoal externo (pessoa física): Resolução n. 013/2011 – CONSAD
- c. Treinamento de:
 - Docente: Editais internos; Resolução CONSUNI N. 28/1991, 371/2005 e 22/2010
 - Discente: Editais internos; Resolução CONSUNI n. 30/2010 e 07/2012
 - Técnico: Editais Internos
- d. Pagamento antecipado: Instrução normativa n. 13/2016 (pagamento antecipado)

Também vale atentar, na montagem de cada processo, as legislações, resoluções aplicadas a cada situação específica, como recursos de convênios.

O fluxograma (Figura 12) abaixo ilustra as atividades desempenhadas para a contratação de serviço de treinamento, via inexigibilidade de licitação, na UDESC.

Considerando que os normativos listados acima referem-se ao processo de seleção, o fluxo foi iniciado com o processo já instruído (abertura do processo no SGPe, com a inclusão e assinatura eletrônica dos documentos necessários para contratação), já que cada centro define quem é responsável por cada atividade, como abertura dos autos, inclusão de Certidão Negativas de Débito. Outrossim, cada unidade da UDESC possui sua estrutura administrativa, atribuindo as tarefas a determinado setor, criado e alinhado conforme sua realidade.

Figura 12 - Fluxograma da contratação de treinamento, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, na UDESC.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Caso o processo seja referente à inscrição de servidor em evento ou curso, o mesmo deve ser encaminhado para o Diretor de Administração do Centro ou Coordenadoria de Desenvolvimento Humano - CDH da Reitoria, de acordo com a lotação do servidor requisitante, para apontar a inexistência de treinamentos oferecidos na UDESC e a pertinência da função desempenhada com o treinamento solicitado. Após, se parecer favorável, o processo é encaminhado para o Diretor/Pró-Reitor de Administração para aprovação do pedido, por meio Assinatura Digital ICP-Brasil. Em caso de autorização pelo Diretor/Pró-Reitor de Administração, deve ser enviado ao seu respectivo Setor de Compras, com a Assinatura Digital ICP-Brasil.

Para os demais tipos de contratações de treinamento, os autos devem ser encaminhados diretamente para aprovação do Diretor/Pró-Reitor de Administração

Vale destacar que, quando o processo se tratar de participação de evento, o processo deve ser encaminhado à Direção de Administração - DAD ou à Coordenadoria de Desenvolvimento Humano - CDH, conforme a lotação do servidor, para apontar a inexistência do treinamento oferecido na instituição e a pertinência com a função desempenhada por este na UDESC. No fluxograma, uma vez que a DAD aparece exercendo atribuições equivalentes à Pró-Reitoria de Administração – PROAD e o CDH pertence à estrutura administrativa da PROAD, a análise desenvolvida pela coordenadoria encontra-se na raia PROAD ou DAD.

De posse dos autos, o Setor de Compras do Centro ou Reitoria, conforme a lotação do requisitante, realiza a verificação da apresentação de todos os documentos necessário os seguintes procedimentos e a consulta do fornecedor a ser contratado no Portal do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS do Governo Federal e preenche Checklist. Caso falte algum documento ou informação, o processo o processo é devolvido ao requisitante para arquivamento ou complementação.

Após correções, se for o caso, é preenchimento da "Autorização de Empenhamento" no Sistema SIGEOF pelo menor preço e a justificativa dada pelo requisitante, que depois de ser aprovada pelo Diretor de Administração ou Responsável, conforme o caso, é analisada a sua classificação orçamentária pela Coordenadoria de Programação Orçamentária – CPROR/PROPLAN ou o Setor de Controladoria de Convênios com Recursos Externos – SECORE/CIPI diretamente da tela do SIGEOF, para aprovação da triagem. Caso não esteja de acordo, a solicitação é reprovada no sistema, devendo ser reaberta com a classificação orçamentária correta.

O Setor de Compras insere no processo digital a Solicitação de empenho do SIGEOF aprovada na Triagem e Checklist, com a Assinatura Digital SGP-e do Responsável pelo Setor, e encaminha para Procuradoria Jurídica – PROJUR, para fins de enquadramento legal, sendo dispensada a tramitação neste órgão suplementar da UDESC os processos de inexigibilidade de licitação que são regulados pelas resoluções: Resolução nº013/2011 – CONSAD, que estabelece valores para pagamento de serviços e/ou atividades realizadas por professores e/ou profissionais especializados externos à UDESC; Resolução nº 371/2005 – CONSUNI, que dispõe sobre a criação e critérios do Programa de Apoio à Divulgação da Produção Intelectual – PRODIP; e Resolução nº 22/2010 – CONSUNI, que dispõe sobre o Programa de Auxílio à Participação em Eventos – PROEVEN. Em seguida, o setor de compras faz a lauda conforme o enquadramento do checklist do Anexo I desta IN.

Realizado o enquadramento nos do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, o processo é encaminhado pela PROJUR ao Setor de Compras do Requisitante para emissão da Lauda de Aviso de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação. No caso de impossibilidade de enquadramento, a PROJUR encaminha o processo ao Setor de Compras do Requisitante, para ciência do mesmo.

Com o processo devidamente enquadrado nos termos do Art. 25 (caput ou incisos) da Lei n.º 8.666/1993, o Setor de Compras do requisitante providencia a emissão da lauda vinculada ao enquadramento, anexa como peça do processo digital e tramita digitalmente à Coordenadoria de Programação Orçamentária - CPROR/PROPLAN, ou SECORE/CIPI nos casos de convênios, para execução (nos sistemas de gestão financeira e orçamentária da UDESC e do Estado – SIGEOF e SIGEF), emissão (no SIGEF) e inclusão (no SGP-e) da Nota de Empenho.

Após a emissão regular da Nota de Empenho, a CPROR/PROPLAN ou SECORE/CIPI encaminha o processo ao Diretor/Pró-Reitor de Administração para assinatura digital ICP-Brasil da Nota de Empenho, e posterior encaminhamento ao Diretor Geral/Reitor para assinatura digital ICP-Brasil da Nota de Empenho, da Lauda de Inexigibilidade de Licitação, para posterior devolução dos autos ao Setor de Compras do requisitante.

Com o recebimento do processo, o Setor de Compras do Centro, conforme a lotação do requisitante, deve providenciar a publicação no Diário Oficial em até 02 (dois) dias úteis após assinatura do dos seus respectivos avisos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, inserindo-a como uma peça do Processo digital.

Estando o processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação com todos os documentos e com as devidas assinaturas digitais, o Setor de Compras libera a contratação do serviço, devendo encaminhar o processo ao requisitante, que informa ao fornecedor a finalização do processo de contratação, enviando, se for solicitado, a nota de empenho e lauda publicada da despesa.

Após a descrição e elaboração do fluxograma, a próxima etapa da pesquisa é selecionar e analisar os autos relacionados ao tema.

5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS E AVERIGUAÇÃO DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIA

Após avaliação dos processos, selecionados conforme apresentado no capítulo dos Procedimentos Metodológicos (p. 70), constatou-se que existem itens a serem melhorados no processo e que podem minimizar riscos na organização. Uma prática comum é tratar toda contratação de profissional especializado com o enquadramento do artigo 25 da lei de licitações. Embora o profissional possua notório saber, comprovado por diploma ou reconhecimento na área de atuação, isto não isenta a contratante de buscar outros profissionais aptos a realização de trabalho para comparação de propostas comerciais. São pouquíssimas áreas onde só existe um profissional apto a realização do serviço. Na análise pode ser constatada a contratação de palestra de finanças com este enquadramento e somente uma proposta comercial. Acredita-se que a causa de repetição da referida prática se dá por questões culturais da organização, cujos profissionais realizam o processo da mesma forma há anos. Outro fator que contribui com tal ação é que o processo não passa por revisões frequentes. A consequência em manter o processo da mesma forma é que as contratações apresentam justificativas tecnicamente fracas, usa-se da discricionariedade da lei para se aceitar qualquer especialização como notório saber, deixando brechas para eventuais ações má intencionadas. Da forma que está hoje, utiliza-se do fator de notório saber para escolher o ministrante de preferência, desde que tenha valores condizentes com outras contratações já realizadas. Neste caso, num eventual entendimento diferente da aplicação por parte de um auditor externo, a organização está sujeita as sanções da lei de licitações.

Entende-se que o direcionamento a uma determinada proposta desestimula uma eventual concorrência e ganhos de economicidade para universidade. Até porque, existem

centenas de profissionais com certificações elevadas do mercado de finanças, exemplo CNPI, habilitados a referida palestra.

Pode-se observar que existe uma prática em enquadrar todo tipo de contratação de palestra e treinamento com a justificativa de profissional com notório saber, transformando a exceção, que é a falta de concorrência, em regra. Entende-se que isto facilita a contratação e escolha do ministrante, contudo, não traz ganhos de redução de custos a organização. Na prática, os fornecedores aplicam valores sem descontos a UDESC e alegam que são preços de mercado.

Entende-se que a lei é discricionária, não obstante, uma boa prática seria sempre buscar outras propostas comerciais ou realizar benchmarking de valores junto a organizações de porte semelhante, como outras universidades públicas e instituições privadas, tais como SENAI e SENAC. Existem ainda a contratação de um mesmo treinamento para diferentes centros da Universidade. O mínimo esperado para esta situação seria uma negociação em conjunto para ganho em escala. A centralização do processo de compra e auditoria por CNPJ amostral poderia reduzir potencialmente este risco da organização.

Este *modus operandi* incorre em risco ao gestor que aprova a contratação, uma vez que não existe concorrência e as justificativas apresentam a informação de valor médio de mercado, quando na verdade não são apresentadas outras referências de valores. Na prática, as justificativas são genéricas e o gestor aprovador dificilmente saberá se os valores estão adequados ao trabalho a ser realizado.

Observou-se também um erro de execução no detalhamento de despesa. Uma vez que o erro ocorra pela área responsável pelos dados financeiros, seja por erro de digitação ou falha operacional, é difícil minimizar tal ação, pois entende-se que a referida área deveria executar a conferência e validação dos dados financeiros. Neste caso, uma das possibilidades para reduzir a possibilidade de erro seria criar travas no sistema relacionadas ao uso de determinados centros de custos por tipo de compra, ou seja, vincular os centros de custos aos itens de compra e unidades operacionais da referida organização no sistema.

Um outro ponto observado nos processos é que em grande parte da amostra os certificados de conclusão e relatórios de execução dos trabalhos foram anexados ao processo, sendo assim, não sendo possível de rastrear pelo processo se o serviço foi efetivamente prestado. Este equívoco provavelmente ocorre em virtude da instrução normativa (IN) anterior separar o processo de contratação e de pagamento. Na IN n. 05/2019, é orientado que, nos casos de empenho ordinário, ou seja, de valor único e

determinado, deve-se incluir a solicitação de pagamento, com a documentação necessária para o feito, no processo de contratação. No caso analisado, o certificado ou lista de presença são anexados a este requerimento.

Ainda existem casos em que a justificativa inicial citava a participação de uma determinada quantidade de pessoas e na lista de presença o número é bem menor. Tendo em vista que a justificativa era norteadada pelo custo por participante, nota-se que a contratação pode não ser contraproducente.

5.3 MAPA DE RISCOS

Para visualizar a identificação, análise e tratamento de risco, a pesquisadora elaborou o Quadro 11 com base nos eventos negativos encontrados nos processos averiguados, bem como no levantamento de possíveis erros que podem ser acometidos neste procedimento

Quadro 11 – Mapa de riscos da contratação de serviços de treinamento na modalidade de IL

Processo	Identificação dos Riscos	Análise dos Riscos				Tratamento dos Riscos		
	Eventos de Risco	Causas	Efeitos	Categoria do Risco	Natureza do Risco	Resposta ao Risco	Ação Proposta	Responsável
Governança das aquisições	Ausência de priorização das aquisições que apoiam a implementação das ações organizacionais mais relevantes	Decisões sobre aquisições dispersas na organização	Diminuição do impacto da atuação da organização para a sociedade	Estratégico	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Aperfeiçoar a metodologia de proposta orçamentária prévia, com emissão de relatório bimestral da metodologia e controle do evento; aperfeiçoar o sistema existente ou implementar um sistema informatizado de custos para monitorar a evolução de todas as despesas da UDESC	PROAD/ PROPLAN/SETIC
	Erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação	Contratação conduzida sem estabelecimento de processo de trabalho padronizado	Obtenção de contrato com baixa qualidade ou que não atendem às necessidades que originaram a contratação ou não finalização do processo de contratação	Operacional	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Revisão dos normativos relacionados a contratação de treinamento por inexigibilidade, bem como mapear e elaborar os fluxogramas; Realização de levantamento das práticas desenvolvidas nos centros, a fim de padronizar e aperfeiçoar os modelos existentes	PROPLAN/PROAD

Quadro 11 – Mapa de riscos da contratação de serviços de treinamento na modalidade de IL

Processo	Identificação dos Riscos	Análise dos Riscos				Tratamento dos Riscos		
	Eventos de Risco	Causas	Efeitos	Categoria do Risco	Natureza do Risco	Resposta ao Risco	Ação Proposta	Responsável

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

(Continua)

Planejamento da contratação	Solicitações incompletas ou inadequadas (objeto)	Contratação direta sem adequado planejamento da contratação	Não recebimento do objeto que satisfaz às necessidades que originaram a contratação e desperdício de recursos públicos	Conformidade	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Criar comissão composta pelo requisitante, área técnica (de acordo com o objeto) e unidade administrativa; adequar ou padronizar modelos de solicitação; elaborar ou adquirir um sistema informatizado para solicitação do serviço que só segue para a próxima etapa se todos os itens estiverem preenchidos corretamente.	PROAD/REITOR/SETIC
	Impossibilidade de determinar se o preço estimado é coerente com o praticado no mercado e se existe concorrência	Contratação sem justificativa clara do preço	Contratação por valores acima do praticado e dificuldade de justificar o valor contratado quando questionado	Conformidade	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Citar na instrução normativa os mecanismos de pesquisa de preços que podem ser utilizados, conforme decisões e prejulgados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	PROAD
	Indisponibilidade orçamentária	Falta de planejamento orçamentário ou repasse do estado a menor do planejado	Impossibilidade de contratação	Orçamentário	Orçamento-Financeiro	Mitigar	Aperfeiçoar a metodologia de proposta orçamentária prévia, com emissão de relatório bimestral da metodologia e controle do evento; aperfeiçoar o sistema existente ou implementar um sistema informatizado para controle gerencial da execução orçamentária, com emissão de alertas situacionais; elaborar plano anual de todas as aquisições, inclusive compra direta, detalhadamente; Renegociação contratuais	PROPLAN/PROAD/SETIC
	Não autorização da despesa	A Instituição não considerou a contratação relevante para o momento	Impossibilidade de contratação	Estratégico	Não Orçamentária-Financeira	Evitar	Avaliar se a contratação está em acordo com a estratégica da organização	PROAD/DAD
	Processo aberto sem tempo hábil	Demora em definir o	Não execução de prévio empenho; não	Operacional	Não Orçamentária-	Evitar	Estabelecer acordo de nível operacional entre as áreas da organização para que seja	PROAD/DAD

Quadro 11 – Mapa de riscos da contratação de serviços de treinamento na modalidade de IL

Processo	Identificação dos Riscos	Análise dos Riscos				Tratamento dos Riscos		
	Eventos de Risco	Causas	Efeitos	Categoria do Risco	Natureza do Risco	Resposta ao Risco	Ação Proposta	Responsável
		palestrante ou evento; Evento idealizado	realização ou participação no evento		Financeira		definido o tempo de atendimento para cada atividade	

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

(Continuação)

Seleção do Fornecedor	Extemporaneidade na obtenção dos dados do contratado	Falta de planejamento	Atraso ou impossibilidade da contratação	Operacional	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Levantar as informações de forma antecipada	SOLICITANTE/SETOR DE COMPRAS
Objeto de Contratação	Contratar horas a mais do que necessário	Erro operacional; Falta de planejamento	Irregularidade no processo; inserir justificativa complementar; Devolução do recurso	Operacional	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Solicitar justificativa técnica e validação prévia do escopo de contratação, com cronograma, atividades e custos envolvidos.	SETOR DE COMPRAS
	Justificativa da inexigibilidade insuficiente ou inexistente	Desconhecimento da legislação; Falta de prática	Responsabilização dos envolvidos ou correção da justificativa	Conformidade	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Criação de comissão para análise de justificativas, elaboração de formulário e treinamento interno.	PROAD/DAD
Execução Orçamentária	Inexistência de empenho prévio	Falta de planejamento; Falta de orçamento	Responsabilização dos envolvidos ou correção da justificativa	Conformidade	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Ampliar crivo de aceitação das informações financeiras por meio de trava no sistema ou validação.	SETOR DE COMPRAS
	Executar empenho em detalhamento de despesa incorreto	Erro operacional; Falta de orçamento no item	Responsabilização dos envolvidos ou correção por meio de nota explicativa	Fiscal	Orçamentário-Financeiro	Evitar	Treinamento dos envolvidos e integração dos sistemas para checagem.	PROPLAN/SETIC
Prestação de Contas	Não haver comprovação do curso/ palestra	Falta de planejamento	Processo frágil; Devolução do recurso	Operacional	Não Orçamentária-Financeira	Mitigar	Aplicação de checklist ou travas de sistema que exijam a inserção dos referidos documentos	SETOR DE COMPRAS/SETIC

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

(Conclusão)

5.4 PROPOSTA DE AÇÕES PARA TRATAR RISCOS

Entende-se que a mudança numa organização da importância da UDESC não é simples, pois existe uma cultura acerca do processo de contratação e vícios nos processos institucionalizados. Outrossim, é possível sugerir ajustes ao processo para torná-lo mais adequado a organização, minimizando riscos e impactos. Seguem nas alíneas abaixo sugestões de melhoria para o processo:

- a) Ampliar o crivo quanto a análise inicial dos processos;
- b) Centralizar a análise de pedidos e aspectos jurídicos da contratação;
- c) Realizar pesquisa de mercado e benchmarking;
- d) Responsabilizar um profissional pela qualidade do processo. Todo processo deve ter um dono, isto é uma prática no meio privado e tem se mostrado efetiva ao longo dos anos;
- e) Validar a execução do trabalho antes do pagamento e anexar a plataforma de controle (e.g. certificados, lista de presença, artigo publicado, etc.);
- f) Validar de forma amostral alguns processos realizados junto ao Tribunal de Contas para aferir se a lei está sendo entendida e cumprida como previsto;
- g) Adotar técnicas de mercado para reduzir custo de treinamento, tais como exigir que o profissional que realize a atividade replique aos demais interessados internamente ou grave um mini curso sobre o assunto após o retorno. Dada as mudanças constantes dos profissionais nos setores, exige uma repetição nas justificativas que precisam do curso para estarem aptos às funções exigidas;
- h) Informar os erros conhecidos no processo aos colaboradores, seja por meio de projetos de conscientização, tais como palestras internas com os principais contratantes, ou repasses aos gestores de um material de apoio explicando a matriz de riscos.
- i) Implementar de controles internos, tais como políticas, padronização de procedimentos e definir o ator responsável por cada etapa, normativos, sistemas, estrutura física, organizacional, tecnologia, treinamentos e plano de compras.
- j) Em caso de dúvida sobre a inviabilidade de competição, seja pelo objeto ou pelo contratado, sugere-se a criação de comissão, integrada por pelo menos dois servidores efetivos da área técnica específica relacionada ao objeto do contrato, que deverá emitir parecer conclusivo sobre a singularidade do objeto do contrato e a notória especialização do futuro contratado.

Também, são listadas algumas sugestões de alteração nas instruções normativas da UDESC:

Quadro 12 – Alterações sugeridas nos normativos da universidade

Instrução Normativa	Assunto	Sugestão
13/2016	Pagamento antecipado	<ul style="list-style-type: none"> Incluir a opção de pagamento antecipado de inscrição em qualquer situação, desde que seja comprovada a vantajosidade econômica; Incluir que, após o pagamento, o setor financeiro encaminhe o processo para o solicitante inserir o certificado do evento
02/2019	Processo e documento Digital	<ul style="list-style-type: none"> Incluir a necessidade de certificação, conforme Art. 47 da Instrução Normativa n. 003/2019 - Secretaria da Administração do Estado de Santa Catarina - SEA/SC (SANTA CATARINA, 2019), onde determina que “Na conferência do documento digitalizado, o usuário deve informar o tipo de conferência, registrando no campo de cadastro específico no SGP-e, conforme as seguintes definições: I - documento original; II - cópia autenticada em cartório; III - cópia autenticada administrativamente; ou IV - cópia simples. § 1º - A conferência deverá ser realizada por servidor.
05/2019	Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, aviso de pagamento e adiantamento	<ul style="list-style-type: none"> Definir atores de cada etapa; Solicitar que seja inserido no processo a Portaria de delegação de competência do Reitor aos Diretores Gerais e, se for o caso, de servidor em exercício no cargo de ordenadores primários e secundários; Inserir que devem ser observadas as legislações, resoluções e normas aplicadas a cada solicitação, no caso de contratação para treinamento; Inserir que, caso o treinamento requerido seja em curso, é necessário justificar que foi realizada pesquisas de cursos gratuitos, online ou presencial, nos sites de governos federal, estaduais e municipais, sendo que os eventos encontrado não atenderam ou atendem um determinado tema/assunto, buscando complementação sobre a áreas a ser estudada; Definir setor equivalente à Coordenadoria de Desenvolvimento Humano nos centros (ex. Setor de Recursos Humanos) para elaborar o parecer definido na instrução normativa da UDESC de compra direta, quando se tratar e participação de servidor em evento. Inserir neste item que , exceto quando se tratar de evento de evento com publicação de artigo, desde na área de atuação do servidor.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Ainda, com averiguação dos processos e nos sites em busca de boas práticas nas unidades da UDESC, foi identificado procedimentos utilizados na contratação de treinamento por inexigibilidade de licitação, como fluxos, formulários, entre outros., sendo que alguns destes não estão disponíveis nos seus respectivos sites. Assim, sugere-se manter estes

documentos disponíveis e atualizados com propósito de facilitar o acesso para o usuário (docente, discente e técnico)., visando compartilhar e impulsionar a adoção destes métodos de forma padrão em toda universidade.

Sugere-se também a utilização do formulário padrão com os itens necessários com a montagem do processo de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de treinamento (APÊNDICE C).

No que tange as normas sobre a temática, recomenda-se a utilização de um repositório deste material (na página da PROAD ou da PROPLAN), sendo inserido o link para acessar as normas na página do centro. No quesito do controle da atualização dos documentos, assim como sugerido no trabalho de mestrado da discente Karina Bonow Boeria Ferreira Batos (2019), poderia ser implementado a Gestão Eletrônicas de documentos por meio ferramentas, já disponíveis na UDESC, *Microsoft Teams*. Esta plataforma também poderia ser utilizada para criação de um banco de boas práticas. De acordo com Koenigsbauer (2016), integrado com os aplicativos do Office e hospedado na nuvem, reúne pessoas, conversas e conteúdo, tratando-se de um dispositivo que facilita a comunicação e a colaboração entre equipes de uma organização em um único ambiente de controle.

Outra proposição é a realização de reuniões periódicas, presenciais e via o aplicativo anteriormente citado, entre os setores envolvidos para que haja integração e disseminação de boas práticas entre os servidores da instituição, valorizando ações que contribuam o desenvolvimento da organização. Cabe destacar que, em virtude do cenário de distanciamento social acarretado pela pandemia do Covid- 19, esta ferramenta está sendo frequentemente utilizada na universidade para reuniões à distância.

Assim como as contratações que seguem o rito completo das licitações, as contratações diretas também devem ser planejadas, uma vez que envolvem riscos inerentes ao processo, tal qual nas licitações convencionais. É importante que requisitante considere uma série de fatores necessários ao pedido de compra ou contratação, tais como o orçamento para a compra, requisitos técnicos, prazo de entrega e se não existe possibilidade de atendimento com recursos humanos internos.

Sobre a execução das contratações, sugere-se que sejam realizadas travas nos processos e sistemas que inibam a inserção de informações incompletas ou inadequadas. É de conhecimento que não é algo fácil e que foi resolvido em pouco tempo, não obstante, é por meio do cruzamento automatizado das informações, ou seja, a integração entre sistemas, que se evitam problemas comuns, tais como uso de contas incorretas, contratação sem saldo no

orçamento, preenchimento de dados errados, etc. Isto se aplica também a fase de planejamento das contratações, quando há interações com os referidos sistemas.

Ainda sobre adequações em sistemas, sugere-se a inclusão da numeração de laudas, sequencial e automatizado, no sistema SIGEOF, Sistema de Gerenciamento Orçamento e Financeiro da UDESC, que permita a identificação única de cada processo, pois atualmente o controle de numerações é manual.

Sugere-se ainda a possibilidade de extração de relatórios que permitam o acesso as informações consolidadas sobre laudas, filtrando pelo assunto e data de publicação dos avisos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do presente trabalho foi atingido, uma vez que foram apresentadas ações para tratar riscos da contratação, na modalidade de inexigibilidade de licitação, de serviços de treinamento, conforme discutidas e apresentadas no capítulo anterior. Destas, cita-se a padronização de rotinas e seus responsáveis, utilização do Microsoft Teams para permuta de experiência e matérias sobre contratação direta entre as unidades; Planejamento das contratações de treinamento; Alteração e atualização dos normativos; Elaboração de um módulo no Sistema Orçamentário e Financeiro da UDESC para numeração de laudas que devem ser publicadas; entre outros

Com a aplicação desta pesquisa, pretende-se contribuir com a organização no processo de contratação de treinamentos, a fim de assegurar o cumprimento de requisitos e impactar positivamente por meio da identificação prévia dos riscos e seus respectivos tratamentos. Com a adoção de boas práticas, os processos poderão mais bem organizados e acompanhados, assim, simplificando a gestão para os colaboradores da área de compras

Uma vez cumprido os requisitos de contratação, espera-se que melhorias impactem financeiramente a organização, haja vista haverá redução de retrabalho e tempo de operacionalização, e também, proporcionará maior zelo pelo bem público. Com processos mais ágeis, os colaboradores poderão realizar mais processos ou destinar o tempo para realização de outras atividades.

Para o alcance do propósito principal da pesquisa, foram definidos os objetivos específicos, a fundamentação teórica e a metodologia da pesquisa.

Quanto as referências teóricas utilizadas, abordaram-se os tópicos relacionados com a temática do trabalho. Neste item, além de base para a aplicação do presente estudo, foi possível observar uma mudança no cenário federal e estadual, referente a estrutura de controle interno e princípios de governança. Não obstante, neste capítulo também se compreendeu que a contratação de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação, deve ser amplamente justificada a inviabilidade de competição, quer seja pela singularidade do seu objeto ou pela notória especialização, bem como é necessário elaborar uma justificativa de preço, demonstrando que o valor a ser pago é razoável e vantajoso para a Administração Pública.

Realizado o aparato teórico, os procedimentos metodológicos foram definidos, para após ser realizado o estudo de caso, com finalidade atender individualmente cada objetivos da pesquisa.

Com a elaboração do fluxo, conforme previsto no objetivo específico “a”, que é de descrever os procedimentos relativos à contratação de serviço de treinamento, por licitação inexigível, na UDESC, foi possível observar a necessidade da definição especificada dos atores responsáveis por cada atividade, designação de uma área nos centros que seja equivalente a Coordenadoria de Desenvolvimento da Reitoria e a criação de travas nos sistemas utilização e/ou implantação de alterações que permitam o preenchimento adequado e automatização de algumas etapas, evitando o retrabalho.

Partindo para o desenvolvimento do objeto “b” e “c”, sendo o “b” relacionado a identificar as principais possíveis irregularidades e riscos dos processos de contratação de serviços de treinamento na modalidade IL e o item “c” relacionado a analisar as causas e consequências das possíveis irregularidades e riscos identificados, conclui-se que os principais riscos identificados nos processos analisados estão relacionados a justificativa da contratação por inexigibilidade e justificativa de preço, que pode ter como consequência um vício no processo e eventual avaliação como possível inconformidade por parte de auditoria independente, uma vez que as justificativas se repetem e os preços não balizados com outras propostas, mas como referências anteriores. Há de se ressaltar que a contratação não pode ser motivada sem justificativa plausível ou por escolha do demandante, atendo-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e da moralidade.

De posse destas informações, elaborou-se uma matriz de risco dos possíveis eventos negativos que podem acontecer nos referidos processos. Este item faz menção ao objetivo “d” deste trabalho. Identificou-se que a natureza destes é de conformidade, estratégico, operacional e orçamentário, tendo como resposta a prevenção ou evitar que estes ocorram, por meio de alterações nas instruções normativas, criação de *checklists* para este tipo de contratação, aquisição ou melhoria no sistemas atuais e módulos relacionados, troca de experiência entre setores, criação de comissão de realização de treinamento, entre outros.

Como trabalhos futuros, sugere-se: Monitoramento e a avaliação da implementação das ações propostas nesta pesquisa; elaboração do Regimento Interno da Secretaria de Controle Interno – SECONTI, com suas atribuições em consonância com as alterações nas atividades a serem desempenhados por esta unidade do sistema de controle interno estadual; criação de uma Política de Integridade e *Compliance* na UDESC, agindo ao encontro das mudanças realizadas na estrutura administrativa do governo estadual e buscando realizar a Gestão de Riscos da instituição.

REFERÊNCIAS

20 NOVIDADES PREVISTAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. Minas Gerais: Editora FORUM, s/d. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/20-novidades-previstas-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acessado em 16 nov. 2019.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Portaria n. 382, de 21 de dezembro de 2018.** Altera a Orientação Normativa n. 18, de 1º de abril de 2009. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-de-21-de-dezembro-de-2018-56640136>. Acessado em 08 dez. 2019

ALEXANDRE, Ricardo; Deus, João de. **Direito administrativo.** 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ALMEIDA, Herbert. **Nova Lei de Licitações:** Projeto é aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados. 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/nova-lei-de-licitacoes/>. Acessado em 16 nov. 2019

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos:** teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf. Acessado em 6 jun. 2019.

AMORIN, Edgar. **Os setes saberes necessários à educação do futuro.** 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2011. p. 13. Tradução de: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; Revisão Técnica de: Edgar de Assis Carvalho.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Gestão de riscos – Princípios e diretrizes.** ABNT NBR ISO 31000:2009. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-geste3a3o-de-riscos.pdf>. Acessado em 10 out. 2019

BARRETO, Magda Luiza Torres. **Licitações –** Noções elementares. Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Consultoria Jurídica (CONJUR), 2008. Disponível em: http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/procuradoria/files/2009/07/licitacoes_nocoos_elementares.pdf. Acessado em 05 fev. 2019.

BASTOS, Karina Bonow Boeira Ferreira. **A gestão do conhecimento na coordenadoria de engenharia de uma instituição pública de ensino superior:** do diagnóstico à proposição de um conjunto de práticas. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2019.

BOGONI, Nadia Mar; ZONATTO, Vinícius C. da Silva; ISHIKURA, Edson Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. **Proposta de um modelo de relatório de administração**

para o setor público baseado no Parecer da Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 44 (1), 119-142, 2010. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/content/37/2/142.short>. Acessado em 02 de setembro de 2019.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. **Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, 2005.

BOSCARDIN FILHO, Antônio Carlos; EL ACHSKAR, Azor; STRUECKER, Denise Regina; GOMES, Geraldo José. **Licitações e contratações públicas:** aspectos destacados. In: SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas. Ciclo de estudos de Controle Público da Administração Municipal: parceria, orientação e fiscalização. 17. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2017. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida_0.pdf. Acessado em 10 out. 2019

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm: Acessado em 30 out. 2019.

_____. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acessado em 4 jul. 2019.

_____. **Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1. Acessado em 4 nov. 2019.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em <https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/legislacao/241933.pdf>. Acessado em 08 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Antônio Gledson de. **Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva**. Revista de Administração. São Paulo: USP, v. 37, n. 3, 2002.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.

CASTRO, Alexandre; ALVES, Davi Drummond; ALVES, Rafael Augusto Prado. **Integração e impacto do gerenciamento de riscos nos custos**. 27 dez. 2016 Portal de Conhecimento e Experiência em Gerenciamento de Projetos-PMKB. Disponível em: <https://pmkb.com.br/artigos/integracao-e-impacto-do-gerenciamento-de-riscos-nos-custos/>. Acessado em 16 nov. 2019

CASTRO, Carolina Jaber; SILVA, Guido Vaz. **Boas práticas de governança aplicadas ao setor público**: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, v. 38, n° 17, pág. 26 – 48, 2017.

CAVALCANTE, Mônica C. Nunes; LUCA, Márcia M. Mendes de. **Controladoria como instrumento de governança no setor público**. *Revista de Educação e Pesquisa com Contabilidade*, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013. Disponível em: <http://www.repec.org.br/index/.php/repec/article/view/138/712>. Acessado em 03 de setembro de 2019.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CGU. Portal da Transparência. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Dados referentes à CAPES**. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/orgaos/26291?ano=2018>. Acesso em: 13 de setembro de 2019.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública**: uma breve análise da decisão 439/98, Plenário do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, jan. abr. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas – O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Santa Catarina: DIAG** coordena projeto de gestão de riscos na administração pública catarinense. 21 març. 2018. Disponível em: <http://conaci.org.br/santa-catarina-diag-coordena-projeto-de-gestao-de-riscos-na-administracao-publica-catarinense/>. Acessado em 07 abr. 2019.

COSO – THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Enterprise Risk Management – Integrated Framework**. Jersey City, 2004. Disponível em: < https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive_Summary.pdf. Acessado em 16 Nov. 2019.

COSO – THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Controle Interno – Estrutura Integrada**. Jersey City, 2013.

CRESWELL, John W. Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo E Misto.3 ed. – Porto Alegre: Artmed, Áginas, 2010

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação. 7.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação:**

inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularização da contratação direta. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, Aline Rodrigues. **A avaliação de riscos para seleção de fiscalizações no Tribunal de Contas da União.** 2009. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2009.

HILL, Stephen, Dinsdale, Geoff. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público** /traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2003.

HILL, Stephen. **Guia sobre a Gestão de Riscos no Serviço Público.** Traduzido por Luís MarcosB. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)

ISO. *International Organization for Standardization. Risk management: ISO 31000.* 2018. Disponível em: <<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100426.pdf>>. Acessado em 17 out 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos,13. ed., São Paulo: Dialética, 2009.

KOENIGSBAUER, Kirk. **Apresentando o Microsoft Teams, nova ferramenta do Office 365.** Microsoft News Center Brasil:2016. Disponível em: <https://news.microsoft.com/pt-br/apresentando-o-microsoft-teams-nova-ferramenta-de-bate-papo-do-office-365/>. Acessado em 10 abr. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de; MARINHO, Cassia Regina Pinto; MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de

serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, jul./set. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2018000300444. Acessado em 10 jul. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**, 19. Ed. São Paulo, Malheiros Ed., 2009

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo, Malheiros Ed. 1996.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Guia da política de Governança Pública**. Brasília: Governo Federal, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acessado em: 4 jul. 2019.

MIRANDA, Rodrigo F. A. **Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

MP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Versão: 1.2. Brasília: Assessoria Especial de Controles Internos – AEI, 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/etica/integridade>. Acessado em: 15 out. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015a

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015b

PEREIRA JR., Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Decreto Nº 44.279, de 24 de Dezembro de 2003**. Dispõe sobre o processo de Licitação e regulamenta dispositivos da Lei n. 13.278, de 7 de janeiro de 2002. São Paulo: Secretária do Governo Municipal, 2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2003/4427/44279/decreto-n-44279-2003-dispoe-sobre-o-processo-de-licitacao-e-regulamenta-dispositivos-da-lei-n-13278-de-7-de-janeiro-de-2002>. Acessado em 05 marc. 2020

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Freevale, 2013.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTA CATARINA. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Santa Catarina: promulgada em 5 de outubro de 1989. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acessado em 30 out. 2019.

_____. **Decreto n. 1.670, de 8 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a estrutura e o responsável pelo controle interno nos órgãos da administração direta, nas entidades autárquicas e fundacionais e nas empresas estatais dependentes do Poder Executivo estadual e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acessado em 1 out 2019

_____. **Decreto n. 2056, de 20 de janeiro de 2009**. Regulamenta o Sistema de Controle Interno, previsto nos arts; 30, inciso II e 151 da Lei Complementar n. 381, de 7 de maio de 2007, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acessado em 1 out 2019

_____. **Decreto n. 4.184, de 6 de abril de 2006**. Aprova o Estatuto da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC e estabelece outras providências. Disponível em: http://secon.udesc.br/leis/Decreto_4184_2006_Estatuto_UDESC_compilado.pdf. Acessado em 2 nov 2019.

_____. **Lei Complementar n. 381, de 7 de maio de 2007, e alterações**. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-381-2007-santa-catarina-dispoe-sobre-o-modelo-de-gestao-e-a-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-estadual>. Acessado em 1 out 2019

_____. **Lei Complementar n. 741, de 12 de junho de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-741-2019-santa-catarina-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-basica->. Acessado em 1 out 2019

_____. **Lei Estadual (SC) nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Florianópolis, SC, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/226>>. Acessado em 28 jun. 2019.

_____. Secretaria de Estado da Administração. **Instrução Normativa nº 3/2019 – SEA**. Estabelece as normas gerais e os procedimentos relativos à gestão de documentos e processos eletrônicos, ao funcionamento e utilização do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos– SGPe, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. 01 dia do mês de Março de 2019. Disponível em: <http://www.cee.sc.gov.br/index.php/planejamento-estrategico/1601-instrucao-normativa-n-3-2019-1/file>>. Acessado em 17 mai. 2020

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa nº 04, de 08 de dezembro de 2004**. Institui o Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão - e-SFINGE, dispõe sobre a remessa de dados e informações por meio informatizado pelas unidades gestoras das Administrações do Estado e dos Municípios de Santa Catarina, pertinentes ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Florianópolis, SC, 22 dez. 2004. n. 17543. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_04-2004_consolidada.pdf>. Acessado em 28 jun. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 02/02266400. **Prejulgado 1.124**. Relator: Conselheiro Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 11 de março de 2002. Disponível em: http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=202266400&ano=0. Acessado em 13 jan. 2020

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Processo nº Processo REP 14/00044674**. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, em 30 de julho de 2014. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Despacho/4054296.PDF>>. Acessado em 13 jan. de 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 17/00491404. Acórdão n.º 110/2019. **Prejulgado 2.207**. Relator: Conselheiro Herneus De Nadal. Florianópolis, 11 de março de 2019. Disponível em: http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=1700491404&ano=0. Acessado em 13 jan. de 2020.

SAMPAIO, Alexandre Santos. **A contratação direta de treinamentos pela Administração Pública**. 2018. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/coluna/2795/a-contratacao-direta-de-treinamentos-pela-administracao-publica>. Acessado em 13 jan. de 2020.

SILVA, Sheila Messias da. **Uma análise dos relatórios de gestão do fundo nacional de desenvolvimento da educação à luz da governança aplicada ao setor público**. Dissertação de Mestrado Acadêmico em Ciências Contábeis. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 188 pág., 2012.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUSA, Monique Bayestorff Duarte de Regina. **Gestão de riscos nas universidades federais brasileiras**. 2018. p 59-60. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/198251/PPAU0174-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 15 out 2019

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acessado em 05 mar. de 2019.

_____. **Levantamento de Governança e Gestão das Aquisições**. 21 out. 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/06028944920/Downloads/Levantamento%20de%20Governan_a%20e%20Ges_t_o%20das%20Aquisi__es_web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/06028944920/Downloads/Levantamento%20de%20Governan_a%20e%20Ges_t_o%20das%20Aquisi__es_web%20(1).pdf). Acessado em 12 out. de 2019.

_____. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acessado em 4 jul. 2019.

_____. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>. Acessado em 3 jul. 2019.

_____., Súmula 252; JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª. ed. Dialética. São Paulo, 2010

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação - o positivismo, a fenomenologia e o marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987.

UDESC. Notícias. **Udesc evolui no índice do MEC e se mantém entre as melhores universidades estaduais do País**. 2017. Disponível em: https://www.udesc.br/noticia/udesc_evolveu_no_indice_do_mec_e_se_mantem_entre_as_melhores_universidades_estaduais_do_pais. Acessado em 08 abr. 2019a

_____. Prestando Contas. **Relatório de Gestão de 2018**. Florianópolis, 15 de fevereiro de 2019b. Disponível em: < https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/2251/Relat_rio_de_Gest_o_Udesc_2018_1555234722112_2251.pdf> Acessado em 29 out. 2019

_____. Pró-Reitoria de Planejamento Instrução Normativa n. 005, de 06 de agosto de 2019c. Disciplina no âmbito da UDESC os procedimentos administrativos relativos às aquisições e contratações por dispensa, inexigibilidade de licitação, e avisos de pagamento e de adiantamento digitais. Disponível em: https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/3026/IN_005_2019___ILDL_15653010016395_3026.pdf. Acessado em 20 set. 2019

_____. **Resolução n. 044/2007 – CONSUNI**. Aprova o Regimento Geral da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. 2007. Disponível em: <http://www.secon.udesc.br/consuni/resol/2007/044-2007-cni.pdf>. Acessado em 2 nov 2019.

_____. Sobre a UDESC. **Missão, Visão e Valores.**s/ d. Disponível em:
<https://www.udesc.br/sobre/missao>. Acessado em 2 nov. 2019d.

_____. Sobre a UDESC. **Organograma.** s/ d. Disponível em:
<https://www.udesc.br/sobre/organograma>. Acessado em 2 nov. 2019e.

WHITFIELD, Rick N. **Managing institutional risks: a framework.** 2003. 111fls.
Dissertation (Degree of Doctor of Education) - Higher Education Management, University of Pennsylvania, Pennsylvania, 2003.

APÊNDICE A- Checklist – Documentos que devem constar, no mínimo, nos processos de dispensas e inexigibilidades de licitação

Descrição	Indic.
Solicitação do material, obras ou serviços com descrição sucinta e clara do objeto	
Justificativa da Dispensa ou Inexigibilidade.	
Caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública , quando for o caso.	
Razão da escolha do fornecedor ou executante	
Justificativa de preço: Orçamentos e planilha de resumo ou Declaração de impossibilidade de apresentação do orçamento , devidamente justificada e firmada pelo responsável, comprometendo-se que o preço praticado é de mercado.	
Documento de aprovação dos projetos de pesquisa, ensino e extensão aos quais os bens serão alocados.	
Certidões de Débito do FGTS, INSS, regularidade fiscal da Fazenda Federal, Estadual, Municipal e perante a Justiça do Trabalho, quando for o caso.	
Anuência e autorização do Diretor de Administração do Centro de lotação do requisitante ou, no caso da Reitoria, do Pró-Reitor de Administração nos casos de valores de até 50% do valor do limite de que trata o Inciso II, Art. 24, Lei n. 8.666/1993.	
Declaração de exclusividade , original ou cópia autenticada., fornecido pelo órgão de registro do comércio do local, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal ou pelas entidades competentes	
Justificativa para contratação de serviços técnicos de natureza singular e notória especialização	
Comunicação à autoridade superior ou autoridade por ele delegada e respectiva ratificação	
Parecer técnico ou jurídicos emitidos sobre dispensa ou inexigibilidade	
Comprovante da publicação na imprensa oficial no prazo legal , quando for o caso	
Publicação da lauda quando tratar-se de despesas enquadradas nos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993	
Cópia da Nota Fiscal , devidamente atestada pelo servidor responsável pelo recebimento e avaliação do bem ou serviço	
Autorização de pagamento emitida no Sistema SIGEOF, devidamente assinada	
Cópia do certificado de participação , quando tratar-se de participação em eventos, ou Lista de presença dos participantes , quando tratar-se de cursos realizados nas dependências da UDESC	

APÊNDICE B - Protocolo para Busca Sistematizada da Literatura

Quadro 13 - Protocolo para Busca Sistematizada da Literatura

PROTOCOLO PARA BUSCA SISTEMATIZADA DA LITERATURA	
1. Tema da Pesquisa: Contratação de serviços de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação: identificação, análise e tratamento dos riscos	
2. Grupos de Descritores. Grupo 1: Contratação pública Grupo 2: Inexigibilidade de licitação	
3) Descritores para cada Grupo.	
Grupo 1:	Grupo 2:
Aquisição Pública	Inexigibilidade
Aquisições Pública	<i>Licitação Inexigível</i>
Compra Pública	<i>Unenforceability</i>
Compras Pública	<i>Inexigible</i>
Contratação Pública	<i>ineligibility</i>
Contratações Pública	
Licitação	
<i>Public Acquisition</i>	
<i>public Procurement</i>	
<i>Public Purchase</i>	
<i>Public Contract*</i>	
<i>Bid*</i>	
<i>Licitation</i>	
4) Estratégia (s) de busca (s) Inexigibilidade AND (“Licitação” OR “Contratação pública” OR “Aquisição Pública” OR “Compra Pública”) (<i>Unenforceability OR Inexigible OR ineligibility</i>) AND (<i>Licitation OR “Public Acquisition” OR “Public Procurement” OR “Public Purchase” OR “Public Contract” OR Bid</i>)	
5) Critérios de inclusão ou exclusão - escrito em Inglês ou Português; - estudos voltado a realidade brasileira	

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

**APÊNDICE C – Formulário para contratação de serviço de treinamento por
inexigibilidade de licitação**

“A inviabilidade de competição envolve a impossibilidade de obter a melhor proposta através de uma licitação. Mas isso não equivale a liberar o administrador a realizar qualquer escolha. Logo, serão inválidas as escolhas fundadas no puro e simples subjetivismo do administrador, o que configurará arbítrio incompatível com a ordem jurídica.” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 369)

DADOS DA CONTRATAÇÃO
Objeto:
Neste item o solicitante deve informar de forma objetiva o que pretende contratar.
Especificação do Objeto:
Este item deve conter um detalhamento do objeto de contratação que permita compreender o escopo, carga horária, prazo de execução, participantes e demais informações relacionadas a contratação.
Justificativa da inexigibilidade
<p>O solicitante deve justificar o porquê a referida contratação não pode ser equiparado entre os ofertados existentes (ausência de pluralidades alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo, ausência de definição de objetiva prestação), incluindo documentação complementar que ateste a inviabilidade e que esta forma de contratar representa a melhor alternativa para obtenção de resultado. A realização da inexigibilidade se dará amparada na ausência de critérios objetivos de seleção ou exclusividade do objeto a ser contratado, sendo devidamente justificado.</p> <p>Caso o treinamento requerido seja em curso, é necessário justificar que foi realizada pesquisas de cursos gratuitos, online ou presencial, nos sites de governos federal, estaduais e municipais, sendo que os eventos encontrados não atenderam ou atendem um determinado tema/assunto, buscando complementação sobre a áreas a ser estudada;</p> <p>Nos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a determinação da singularidade está relacionada ao núcleo do seu objeto (aula). Como a aula não é uma atividade padronizada e os variados docentes são incomparáveis entre si, sempre que a intervenção destes for determinante para a obtenção dos resultados pretendidos, o serviço foi singular. Na contratação de cursos, a escolha da pessoa é ato discricionário e exclusivo da autoridade competente, que deverá apontar as razões que o fizeram inclinar-se por este ou aquele profissional ou empresa. Deverá ser justificada também a não utilização de profissionais da própria organização.</p>
Razão da escolha do fornecedor
<p>O solicitante deve explicar o motivo que norteou a escolha do fornecedor, seja por exclusividade de ensinar tal objeto ou pois suas características pessoais (criatividade, contribuição intelectual, engenhosidade), é que inviabiliza a competição, sendo condição necessária a produção de diferentes trabalhos. Deve se basear no desempenho dos mesmos na realização de serviços anteriores em conjunto aos estudos, experiências e publicações técnicas e científicas sobre a matéria. Pode ser levado em consideração os seguintes itens:</p> <ol style="list-style-type: none"> estilo, orientação ou método próprio ou pessoal, alicerçados em conhecimentos científicos ou técnicos, que impossibilitem o cotejo objetivo com outro serviço prestado por pessoa física ou jurídica, de igual ou equivalente capacitação; tempo de atuação profissional do prestador do serviço ou de sua equipe técnica, no caso de pessoa jurídica; pertinência entre os estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento ou equipe técnica do prestador dos serviços e o objeto da contratação; comprovada titulação do prestador individual dos serviços ou dos membros da equipe técnica da pessoa jurídica e sua pertinência com o objeto do contrato; grau de reconhecimento público, nos meios acadêmicos, profissionais ou técnico-científicos, de que goze a pessoa física ou jurídica a ser contratada.
Valor

O solicitante deverá apresentar os valores de cada item e valor global da contratação, contendo o descrito detalhado e quantidade relacionada.

Justificativa de preço

O solicitante deverá informar a referência de valores para a devida contratação. A justificativa do preço deve ser realizada mediante a verificação do valor do bem ou serviço dispendido para outros consumidores (com o mesmo objeto e quantidade), podendo ser utilizado como critérios ou fontes para pesquisa de preço: (a) painel de preços, (b) contratações similares de outros entes públicos, (c) pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, (d) pesquisa com os fornecedores, (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente.

DADOS DO CONTRATADO

Nome/ Razão Social:	
CPF/CNPJ:	
PIS/PASEP (caso Pessoa Física):	
Endereço:	
Bairro:	
CEP:	
Cidade/UF:	
Telefone	
E-mail:	
Dados Bancários	
Banco (Nome e Número):	
Agência (Número e Dígito):	
Conta Corrente (Número e Dígito):	

FONTE DE RECURSO (Assinalar com X)

	PROAP:(informar qual programa de Pós Graduação)
	PAP
	PRAPEG
	EXTENSÃO
	PRODIP
	Outros (descrever qual o recurso):