

IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS EM COMPRAS DO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO

Fabio França Santos

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté – UNITAU

Analista em C&T do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE

E-mail: fabioufc@gmail.com (Brasil)

Augusta Rodrigues da Silva Pinto

Graduada em Administração de Empresas pela Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM

E-mail: gutapinto@gmail.com (Brasil)

Lydia Moraes Arcoverde Gomes

Mestranda em Engenharia Aeronáutica e Mecânica, Área Produção, no Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA

Especialista em Segurança de Aviação e Aeronavegabilidade Continuada – ITA

E-mail: lydiamoraes@gmail.com (Brasil)

Rodrigo Lopes Silva

Mestre em Engenharia Mecânica pela Universidade de Taubaté –UNITAU

Gerente de Projeto de Desenvolvimento de Produto da Indústria de Material Bélico – IMBEL

E-mail: ropes@yahoo.com.br (Brasil)

José Henrique de Sousa Damiani

Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA

Professor do Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA

E-mail: damiani@ita.br (Brasil)

IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS EM COMPRAS DO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO

RESUMO

No século XXI é comum as organizações atuarem em ambientes dinâmicos onde a execução de suas atividades está associada a riscos muitas vezes difíceis de serem previstos. A identificação desses riscos é desejável, ao passo que é possível economizar esforços e diminuir custos. Nesse sentido, o presente artigo tem o objetivo de analisar uma aquisição do setor público e identificar os riscos no processo. A aquisição selecionada para análise é uma Concorrência Pública, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A metodologia utilizada para identificar os riscos no processo de aquisição foi uma entrevista com os agentes públicos envolvidos no processo e a análise da documentação. Os resultados sugerem que seja dada grande importância para a elaboração do Projeto Básico, elemento inicial, bem como aproximar áreas envolvidas e capacitar os agentes públicos nas matérias inerentes ao processo.

Palavras-chave: Identificação de Riscos; Compras; Setor Público; INPE; Gestão de Riscos.

IDENTIFICATION OF RISKS IN PUBLIC SECTOR PROCUREMENT: A CASE STUDY

ABSTRACT

In the twenty-first century it is common for organizations acting in dynamic environments where the implementation of its activities is associated with risks often difficult to predict. The identification of these risks is desirable, while you can save effort and reduce costs. In this sense, this article aims to analyze an acquisition in the public sector and identify the risks in the process. The acquisition selected for analysis is a Public Competition, the National Institute of Space Research. The methodology used to identify the risks in the procurement process was an interview with public officials involved in the analysis and documentation. The results suggest that it is given great importance to the development of conceptual design, initial element of the case and how to approach areas involved in the process and train public officials on matters relating to the process.

Keywords: Risk Identification; Procurement; Public Sector; INPE; Risk Management.

1 INTRODUÇÃO

Antigamente, o ambiente de trabalho era quase aquilo que a visão podia atingir, era limitado pelo alcance dos contatos. Hoje, com a globalização e os vários tipos de organização, há a necessidade premente de mudanças constantes.

As organizações têm introduzido mudanças não só para produzir produtos e realizar serviços novos e melhores, como também, para incluir, adaptar e alterar métodos, processos e instrumentos organizacionais e administrativos em todas as áreas, incluindo aquelas que têm surgido com bastante frequência, como as que formam uma verdadeira “sopa de letras”, decorrentes, em sua maioria, de siglas do idioma inglês, como por exemplo, CAD-CAM, CRM, ERP, EVA, B2B, FMEA, QFD, PERT, etc (Valeriano, 2007).

No presente, muitas organizações executam diversas atividades e projetos que podem possuir diversas complexidades. Assim, elas se preocupam cada vez mais com os riscos inerentes, haja vista que a busca pela eficiência é desejável para seu sucesso.

Os riscos estão presentes nas atividades de uma organização, por esse motivo, é necessário analisá-los em associação às atividades, pois se eles forem previamente identificados e controlados podem evitar possíveis erros e até mesmo contribuir para melhorias.

Na atualidade, há empresas que rotineiramente executam centenas de projetos simultâneos, fato inconcebível algumas décadas atrás. Naquela época, mexer nas organizações era quase proibido, a ponto de levar Henry Ford a dizer que “o cliente pode querer o carro de qualquer cor, contanto que seja preta”. Na atual, pode-se adquirir um automóvel pela Internet, bem como fazer um financiamento, especificar acessórios e, inclusive, sua cor.

Segundo Valeriano (2007), as empresas executam basicamente dois tipos de atividades: projeto e operação corrente. O projeto é uma atividade temporária, destinada a dar origem a algo singular, isto é, diferente de qualquer entidade existente. A produção repetitiva de um bem ou serviço é conhecida por operação corrente.

No serviço público brasileiro, as operações correntes são denominadas atividades. Assim, o Orçamento da União, por exemplo, contempla recursos para os projetos e para as atividades constantes dos planos dos órgãos públicos.

Cada vez mais, a gestão no setor público é vista de forma estratégica. Uma das áreas do setor que ganha muitos investimentos é a de compras. Com relação aos seus processos no setor

público, houve um grande avanço com o Comprasnet, o Portal de Compras do Governo Federal. A modalidade de pregão eletrônico já permite ao Governo Federal economizar bilhões nos processos de compra. No entanto, mesmo com a abordagem sofisticada com que o tema é tratado nos dias de hoje, ainda sim, existem riscos nas compras do setor público.

Nesse contexto, o propósito desse artigo é analisar o processo de compras nº 188/2005-SCJ, na modalidade Concorrência Pública, do tipo menor preço, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI). Faz parte do bojo desse trabalho identificar os riscos desse processo à luz do gerenciamento de riscos (GR) do Project Management Institute (PMI) (2004) e elencar os elementos que possam acarretar maiores riscos de insucesso em um processo de aquisição do setor público.

Além dessa seção introdutória, a seção 2 trata da metodologia usada para elaboração desse artigo. A seção 3 traz uma revisão dos assuntos que envolvem esse trabalho, incluindo um breve resumo do INPE e, ainda, como são tratados os processos de compra do setor público. Na seção 4 é tratado especificamente o estudo de caso. Por fim, a seção 5, apresenta a conclusão.

2 METODOLOGIA

De acordo com Gil (2002), o artigo foi desenvolvido com base em um estudo de caso que consistiu em escolher um único processo de compras de uma instituição pública. O qual teve como objetivo conhecer tal processo em profundidade, no entanto, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento de alguma teoria.

Foram utilizadas duas técnicas para a obtenção de dados: a consulta do processo de compras e as entrevistas com alguns agentes públicos envolvidos no processo.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 GERENCIAMENTO DE RISCOS

No guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), do PMI (2004), o risco é definido como uma ocorrência discreta ou distinta que pode afetar o projeto positiva ou negativamente; e que suas causas podem incluir aspectos do ambiente, tais como práticas

inadequadas de administração ou dependência de participantes externos que não podem ser controlados.

O objetivo principal da gestão de risco é maximizar os resultados de ocorrências positivas e minimizar as consequências das negativas, sendo assim, a análise dos riscos visa antecipar o que poderá dar errado, com a busca de suas causas, o cálculo de seu grau de impacto, a avaliação de sua probabilidade de ocorrência, o desenvolvimento de estratégias de respostas e o enfrentamento aos riscos, incertezas e adversidades (PMI, 2004).

O PMBOK define seis processos para o GR de projetos: a) planejamento da gestão; b) identificação; c) análise qualitativa; d) análise quantitativa; e) planejamento de resposta; e f) monitoramento e controle. Na prática, esses processos podem se sobrepor e interagir entre eles e com os processos das outras áreas de conhecimento.

Em suma, o GR busca dimensionar seu impacto, priorizá-los e, eventualmente, identificar novos riscos. Porém, de nada valerá possuir um ótimo processo e procedimentos claros que conduzam a organização ao GR, se os recursos humanos não forem capacitados para lidar com as especificidades dos projetos em andamento, portanto, junto a um bom processo implementado na organização, deve-se capacitar as pessoas para atuarem de forma efetiva e com os conhecimentos necessários para agregar valor aos empreendimentos em curso, pois os elementos fundamentais à busca de qualidade dos projetos podem ser definidos pela competência e habilidades das pessoas que realizam os trabalhos e pela maneira como o projeto é organizado e gerenciado.

No Brasil, muitas organizações ao planejarem seus projetos executam a identificação e a análise de riscos, porém, não dão continuidade ao gerenciamento dos mesmos, tornando a análise inicial uma figura documental sem muito valor para o projeto como um todo. Esse fato se deve à falta de entendimento que o GR é um processo e, como tal deve ser submetido continuamente a avaliações e revisões de toda a documentação, de forma a possibilitar confiabilidade para o projeto (Morais, 2007).

Como já foi citado anteriormente, o GR pode colaborar positivamente, pois visa estabelecer uma política que determine meios e recursos para identificar, qualificar, quantificar, desenvolver um plano de ações e controlar eventos que possam causar impactos indesejáveis no curso ou resultado do projeto. No entanto, embora apresente benefícios para as organizações sua presença efetiva e formal ainda é pequena.

Foi verificado em uma entrevista realizada com 16 profissionais, de 11 organizações distintas, que atuam na região Vale do Paraíba (SP), que o gerenciamento de risco praticado pelos participantes é considerado incompleto ou limitado, quando comparado aos modelos existentes na literatura. A dificuldade levantada para a realização de um GR efetivo foi a falta de cultura e de conhecimento sobre o tema, além da ausência de recursos no gerenciamento de projetos (GP) (Camarini *et al.*, 2006).

Além dos dados obtidos nessas entrevistas, a literatura aponta como causas principais para o insucesso de projetos, tanto no setor público como no privado, a estimativa mal elaborada baseada em experiência pessoal; existência de vários responsáveis; e a inconstância dos objetivos ao longo do andamento do projeto, sendo assim, o gerenciamento de risco é de suma importância para a prática bem sucedida do GP (Reis e Albuquerque, 2004).

3.2 RISCO COMO VANTAGEM COMPETITIVA

O gerenciamento do risco pode transformar-se em vantagem competitiva e deve ser encarado, sempre que possível, como uma oportunidade, pois suas consequências podem ser positivas. Por exemplo, durante as reuniões para análise no processo de identificação dos riscos poderão surgir novas ideias para minimizar prazos, custos, melhorar a qualidade e ainda gerar uma nova técnica desconhecida no mercado (Monteiro e Nascimento, 2003).

Ao eliminar totalmente a probabilidade de o evento de risco ocorrer, a empresa estará imune enquanto os concorrentes estarão sofrendo suas consequências negativas. O fato de se possuir ciência da possibilidade do evento do risco e conseguir reduzi-lo ou evitá-lo, pode ser considerado como uma vantagem ou oportunidade em relação às outras empresas, que não possuem esse conhecimento.

É aconselhável que toda a documentação gerada durante o processo do gerenciamento seja arquivada para consulta, em caso de futuros problemas, ou até mesmo para servir de base para outros projetos e obter alguns benefícios como: encontrar os seguros mais adequados, preservar bens e vidas humanas, manter o fluxo produtivo e a permanência da empresa no mercado, manter os funcionários constantemente motivados e aumentar a produção e a competitividade (Monteiro e Nascimento, 2003).

As equipes de GR podem maximizar seu desempenho caso não se limitem apenas a gerenciar ameaças, mas aproveitem as oportunidades para gerar ganhos ao projeto e à organização em geral (Reis e Albuquerque, 2004).

A seguir, na seção 3.3 será caracterizado o Instituto que gerou o processo de compras da Concorrência Pública nº 188/2005-SCJ.

3.3 INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) nasceu da vontade de alguns brasileiros de fazer com que o país participasse da corrida espacial iniciada na década de 1950, e seus rumos se confundem com os contextos econômico, social e político do Brasil, já que faz parte e tem papel atuante na história recente do país (Oliveira, 1991).

A missão do INPE é promover e executar estudos, pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico e capacitação de recursos humanos, nos campos da Ciência Espacial e da Atmosfera, das Aplicações Espaciais, da Meteorologia e da Engenharia e Tecnologia Espacial, bem como em domínios correlatos, conforme as políticas e diretrizes definidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2008).

Entre os grandes serviços e produtos que o INPE já entregou para a sociedade estão os satélites da série CBERS, sigla para Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, ou *China-Brazil Earth Resources Satellite*. Os satélites CBERS são objeto de uma cooperação internacional entre Brasil e China. A assinatura do protocolo de cooperação entre os dois países ocorreu em 1988 e resultou no lançamento do primeiro satélite da série CBERS, o CBERS-1 em 1999, do CBERS-2 em 2003 e do CBERS-2B em 2007. Com o êxito do programa CBERS, houve a renovação da cooperação para desenvolver os satélites CBERS 3 e 4 (INPE, 2007).

De acordo com Florenzano (2008), os dois primeiros satélites da série CBERS levaram a bordo três sensores para observação da superfície da terra: a) o Imageador de Amplo Campo de Visada (WFI); b) a Câmera de Alta Resolução (CCD); e c) o Imageador por Varredura de Média Resolução (IRMSS). No CBERS-2B, o sensor IRMSS foi substituído pela Câmera Pancromática de Alta Resolução (HRC).

Como a vida útil do CBERS-2 não foi planejada para ser muito longa – ao redor de dois anos – o Brasil e a China decidiram construir o CBERS-2B, lançado em setembro de 2007. A Figura 1 é uma ilustração do CBERS-2B.

Figura 1 - Ilustração do CBERS-2B.



Fonte: INPE (2007).

Na seção 3.4, a seguir, serão descritas as particularidades dos processos de compras do setor público.

3.4 PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

O processo de compra pública, diferentemente da compra privada, requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como exemplo, a legislação. Nas instituições particulares, as compras de materiais e/ou serviços são efetuadas com quem a instituição achar necessário ou conveniente; já na administração pública, exceto em algumas hipóteses legais, as compras serão precedidas de licitação, sendo assim, não podem ser realizadas livremente. O gerenciamento desse processo é uma ferramenta para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais.

Acredita-se que, no serviço público, a função de comprar está diretamente relacionada à falta de flexibilização e a uma enorme quantidade de procedimentos e formalidades que dificultam e dão morosidade ao processo de aquisição. No entanto, esse fato não pode ser caracterizado como uma barreira para comprar indevidamente, sendo assim, procedimentos e formas necessárias devem ser estabelecidas na administração pública para minimizar o problema, seja pela qualificação dos agentes públicos envolvidos (solicitantes, compradores, almoxarifes etc.), seja pelo estabelecimento

de rotinas específicas capazes de melhorar, tanto os produtos adquiridos, quanto os processos envolvidos (Batista e Maldonado, 2008).

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 dispõe:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Constituição da República Federativa do Brasil [CF], 1988).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (CF, 1993), também conhecida como Lei de Licitações, regulamenta o inciso XXI da Constituição criando normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A obrigatoriedade de licitar se dá pelo princípio da indisponibilidade, segundo o qual a Administração além de não poder lançar mão do interesse maior, o público, obriga-se a buscar sempre a vantagem na contratação. Não menos importante para a licitação é o princípio sobre a igualdade dos administrados, assegurando tratamento igualitário a tantos quantos desejarem contratar com a Administração.

A Lei de Licitações prevê cinco modalidades de licitação, no seu artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (CF, 2002), institui, uma nova modalidade de licitação denominada Pregão. O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (CF, 2005), regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

As modalidades de licitação, com exceção do Pregão, serão determinadas de acordo com os limites da contratação, definidos no artigo 23 da Lei de Licitações. Os tipos de licitação constam no artigo 45 da referida lei, e podem ser, de menor preço, de melhor técnica ou de técnica e preço.

Resumidamente, em um processo de compras, após a definição da modalidade de licitação e demais procedimentos do processo licitatório, tais como elaboração da minuta do edital, manifestação jurídica e publicação do edital; a etapa seguinte, é a fase de habilitação. Essa é a fase do certame licitatório em que, após a abertura dos envelopes contendo a documentação procede-se à

apreciação de sua conformidade com os requisitos exigidos no edital para aferir a condição de efetivo participante.

Os documentos exigíveis para a habilitação constam nos artigos 27 e seguintes da Lei de Licitações e somente podem referir-se à habilitação jurídica, qualificação técnica, habilitação econômico-financeira e regularidade fiscal.

Após a edição do Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001 (CF, 2001), e em atendimento ao princípio da legalidade, vincularam-se a essa imposição legal, os órgãos da Administração Pública, passando a exigir, nos editais de convocação, a prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) como condição para a participação em seus processos licitatórios. O SICAF constitui-se como o registro cadastral da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dos demais órgãos ou entidades que, expressamente a ele aderirem.

Quando a empresa vencedora é homologada, chega o momento de assinar o contrato administrativo. Consoante os termos previstos no artigo 60 e seguintes da Lei de Licitações, o contrato administrativo visa regular a relação a ser estabelecida, entre um órgão da Administração Pública e um particular, decorrente de um ato da Administração como, por exemplo, uma aquisição de bens ou serviços decorrente do processo licitatório e de sua dispensa ou inexigibilidade.

Uma vez assinado o contrato, a Administração indicará o fiscal do mesmo que terá todas as prerrogativas legais para seu acompanhamento e gestão, o qual deve agir para garantir que as condições ali estabelecidas sejam rigorosamente cumpridas.

Em suma, essa é a dinâmica do processo de compras do setor público. Na seção 4, será caracterizado em detalhes o processo de compras Concorrência Pública nº 188/2005-SJC, do tipo menor preço, do INPE, para então, paralelamente, proceder à identificação dos riscos à luz da Gestão de Riscos do PMI (2004).

4 ESTUDO DE CASO

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 188/2005-SJC

Cabe destacar que a modalidade de licitação do processo de compras nº 188/2005-SJC, do INPE é a Concorrência Pública, que é a modalidade que permite a participação de qualquer interessado, em condições de maior amplitude ao que se passa nas outras modalidades. A

concorrência é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de qualquer interessado que preencha os requisitos previstos no edital. Deverá ser respeitado um prazo de 30 (trinta) dias entre o Aviso de Licitação publicado na seção 3 do Diário Oficial da União (DOU) e a data de apresentação das propostas. Na chamada fase de habilitação, a Administração examina, por meio dos documentos exigidos no edital, se o concorrente apresenta as condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada.

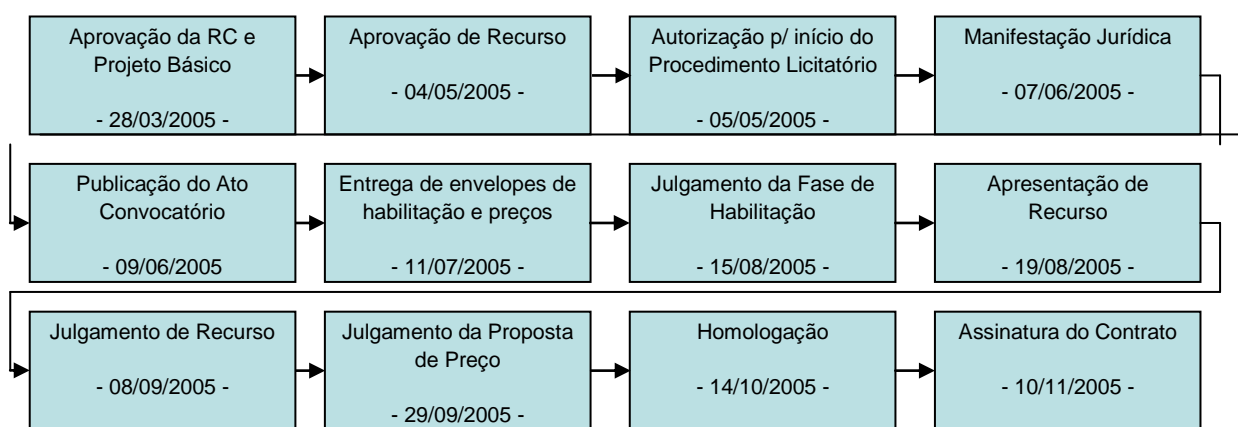
O objeto da Concorrência Pública nº 188/2005-SJC, em análise, dispõe sobre: Contratação de Serviços de Atualização dos itens CTU (Unidade Terminal Central), RTU (Unidade Terminal Remota) e AOCC (Computador de Controle de Órbita e Atitude) e desenvolvimento de RTUs para os subsistemas OBDH (Supervisão de Bordo) e AOCS (Controle de Órbita e Atitude) do Satélite CBERS-2B.

O CBERS-2B possui diversos subsistemas, sendo alguns de responsabilidade do Brasil e outros de responsabilidade da China. Apenas para fins de ilustração e melhor entendimento do objeto da Concorrência Pública nº 188/2005-SJC, a Figura 2 apresenta uma vista do CBERS 1&2 aberto com seus equipamentos.

4.2 AS ETAPAS DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 188/2005-SJC

O processo da Concorrência Pública nº 188/2005-SJC ocorreu entre 28 de março e 10 de novembro de 2005. Esse período compreendeu às etapas internas, que não são especificadas em lei e às externas com prazos explícitos na lei. A Figura 3 ilustra o fluxo das principais etapas da Concorrência em análise.

Figura 3 - Etapas da Concorrência Pública nº 188/2005-SJC.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Cada retângulo da Figura 3 representa uma etapa do processo, cada uma possui a sua data de realização.

A estruturação dessas etapas foi possível por meio da análise documental da Concorrência e das entrevistas com os principais agentes públicos envolvidos no processo. Consoante Kerzner (1998), um dos primeiros passos no GR foi identificar e avaliar todas as áreas de risco potencial. As fontes podem ser experiência em projetos anteriores, lições aprendidas e análise de documentação.

A Aprovação da Requisição de Compras (RC) e do Projeto Básico corresponderam à etapa inicial da Concorrência em análise, e ocorreu em 28/03/2005. A Requisição de Compras é um documento interno do INPE que especifica em resumo o que se deseja comprar. Entre outras informações a Requisição traz o valor total estimado. O Projeto Básico é um documento previsto na Lei de Licitações. No seu artigo 6º, inciso IX, Projeto Básico é definido como:

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com

base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (CF, 1993).

Preferencialmente, o Projeto Básico deverá ser elaborado por um técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado e deverá conter informações sobre o que se deseja comprar, as garantias, o que se deseja receber, os requisitos técnicos para habilitar as empresas, o perfil das empresas que poderão participar da licitação, considerando também que o ramo de atividade seja compatível com o objeto descrito no Projeto, demonstrar experiência na execução de trabalhos relacionados com seu objeto, apresentar um ou mais atestados de instituições públicas ou privadas que comprovem o atendimento aos requisitos do Projeto.

Em etapa posterior, outro agente público deverá utilizar o Projeto Básico para elaborar a Minuta do Edital, o qual necessariamente deverá ter conhecimento na área jurídica.

No tocante à identificação de riscos, de acordo com os agentes públicos entrevistados, essa etapa se mostra como uma das mais críticas, pois ela deverá conduzir o restante das etapas. Se bem elaborado o Projeto Básico, diminuirá a probabilidade do processo de compras ter atrasos.

A etapa seguinte foi a de Aprovação de Recurso, ocorrida em 04/05/2005. Consoante o artigo 38 da Lei de Licitações, o procedimento da licitação foi iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.

Essa etapa não foi considerada crítica para o processo, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já dispõe que o agente público competente só poderá empenhar recursos que estiverem previamente aprovados.

A etapa de Autorização para início de Processo Licitatório, datada em 05/05/2005, foi concedida pelo Ordenador de Despesas da Instituição, também em consonância com o artigo 38 da Lei de Licitações. Esta etapa marcou o envio da minuta do edital com anexos e minuta de contrato à assessoria jurídica para análise e apreciação. Cabe ressaltar aqui que de acordo com o disposto na Lei de Licitações o edital não deve estar com vícios ou direcionado.

O edital de um processo de compras, também denominado de Ato Convocatório, pode citar em seu preâmbulo diversos amparos legais de maneira que pode ser considerada a Lei que regerá o processo de compras. No edital é importante declarar todos os riscos do projeto, de modo a prever multas caso ocorram eventos indesejáveis.

Em 07/06/2005 foi registrada a manifestação jurídica da assessoria jurídica. De acordo com o parágrafo único, do artigo 38, da Lei de Licitações, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes foram previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração.

Após receber o parecer da assessoria jurídica, em 09/06/2005, o Ato Convocatório foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), no Diário Comércio e Indústria (São Paulo/SP), na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na Associação Brasileira da Indústria Eletro Eletrônica (ABINEE) e na Revista de Concorrência e Cotações (RCC), como forma de atender ao princípio da publicidade. O Edital e os Anexos ficaram disponíveis nos endereços eletrônicos: www.comprasnet.gov.br e www.inpe.br/licitacoes.

Cabe esclarecer que foram identificados grandes riscos nessa etapa do processo de compras porque, às vezes, algumas empresas interessadas no processo de compras por não entenderem o conteúdo do edital e dos anexos, costumam questioná-lo. No processo em análise não houve esse tipo de questionamento, porém, se houvesse algum que levasse à alteração do teor do edital, deveria haver a reabertura do prazo e nova divulgação no DOU.

As respostas aos outros tipos de questionamentos foram realizadas de forma oficial, por e-mail ou fax, e ainda, cada resposta foi enviada a todos os interessados que retiraram o edital.

Após 30 dias da publicação do Ato Convocatório, em 11/07/2005, os envelopes de habilitação e proposta de preço foram recebidos e abertos. A Comissão Permanente de Licitação (CPL) registrou em ata as 4 (quatro) empresas que apresentaram propostas.

Em 15/08/2005 foi o julgamento da fase de habilitação, o qual foi constituído pela consulta da situação das empresas no SICAF, da existência de contrato social, dos atestados de desempenho anterior, entre outros documentos previstos no edital. Na ata de registro consta que 1 (uma) empresa foi inabilitada e 3 (três) foram habilitadas.

Na data de 19/08/2005 o INPE recebeu um recurso da empresa que foi inabilitada. Conforme o que dispõe a Lei de Licitações, o INPE encaminhou o recurso para sua assessoria jurídica para análise.

Em 08/09/2005 ocorreu o julgamento do recurso. A CPL julgou improcedente o recurso da empresa inabilitada, com base na análise da assessoria jurídica, e o Diretor do INPE decidiu acatar a decisão da CPL e julgou improcedente o recurso interposto pela empresa. Cabe destacar que nesse

momento, o INPE também enviou a decisão do Diretor para conhecimento das três outras empresas que foram habilitadas.

No dia 15/09/2005 os envelopes com as Propostas de Preço das três empresas habilitadas na Concorrência foram abertos, com registro em ata da CPL.

O julgamento da proposta de preço ocorreu em 29/09/2005, também foi registrado em ata pela CPL, a qual classificou as empresas habilitadas por ordem crescente de menor preço. No dia 14/10/2005 o Diretor do INPE homologou a empresa vencedora e o resultado foi publicado no DOU.

O contrato foi assinado em 10/11/2005 e, conforme prevê o artigo 67 da Lei de Licitações, o INPE designou o fiscal do contrato. Até seu término ocorreram 3 (três) Termos Aditivos ao contrato, isso significa que foram necessárias alterações no edital original, com anuência das partes, por conta da inclusão de eventos não previstos no edital e por alterações de prazo de entrega. Cabe ressaltar que todos os Termos Aditivos foram analisados pela assessoria jurídica.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar um processo de compras singular do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) à luz do processo de identificação de riscos da área de conhecimento Gestão de Riscos, do PMI (2004). O processo analisado foi a Concorrência Pública nº 188/2005-SJC que consistiu na contratação de serviços de atualização de subsistemas do satélite CBERS-2B.

A metodologia utilizada para a identificação dos riscos foi a entrevista com agentes públicos envolvidos no processo de compras, além da revisão da documentação do processo formado por 1.221 páginas dividido em 3 volumes.

Foi possível construir um diagrama com as etapas do processo de compras possibilitando uma análise pontual de cada etapa. Entre as etapas analisadas identificou-se um risco maior na primeira, chamada de Aprovação da Requisição de Compras e do Projeto Básico. Essa etapa influencia todas as seguintes, pois o Projeto Básico é insumo para o Edital, de modo que ele poderá ser impugnado caso não seja bem claro, acarretando aumento de prazos. Além disso, as demais etapas podem conter recursos por conta de possíveis erros no edital.

Outro risco identificado nas entrevistas foi a necessidade de capacitar e atualizar constantemente os agentes públicos envolvidos no processo de compras. Como as instituições

públicas são regidas por leis, é importante haver uma capacitação constante para não deixar de observar as atualizações jurídicas. Também foi identificado que os fiscais que acompanham e fiscalizam a execução de contratos também devem ter um treinamento adequado e constante. Registre-se que na maioria das vezes a capacitação de agentes públicos é um investimento de menor custo do que o custo total de um processo de compras.

Na análise foi detectada a necessidade de aproximar as áreas atuantes do INPE para agilizar os processos de compras. Existem etapas do processo que não podem ter o tempo reduzido por conta dos prazos da lei, mas grande parte pode ser acelerada com ajustes internos. De acordo com Kerzner (1998) é preferível buscar soluções internas a soluções externas.

É sabido que o setor público possui características diferentes do setor privado. Uma delas é justamente o fato de os órgãos públicos terem de executar seus orçamentos dentro do ano em exercício. Além disso, muitas vezes recebem os recursos muito tarde, muitas vezes após o segundo trimestre de um ano, o que pode impedir que um processo de compras complexo seja executado no ano.

Em suma, existem inúmeros riscos nos processos de compras do setor público. É desejável planejá-los com antecedência, fazer ajustes internos para agilizar etapas, elaborar com detalhes o que se deseja ser adquirido e capacitar os agentes públicos que são os principais recursos que o setor público possui.

REFERÊNCIAS

Batista, M. A. C. e Maldonado, J. M. S. V. (2008). O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *RAP - Revista de Administração Pública*, FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 42(4), 681-699.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, outubro 5). *Art. 37, inc. XXI da Constituição Federal de 1988*. Brasília. Recuperado em 3 janeiro, 2011, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1993, junho 21). *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*. Brasília. Recuperado em 6 junho, 2011, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm.

- Constituição da República Federativa do Brasil. (2001, janeiro 9). *Decreto nº 3.722, de 09 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF*. Brasília. Recuperado em 13 julho, 2011, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3722.htm.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (2002, julho 17). *Lei nº 10.529, de 17 de julho de 2002. Institui nos termos do Art. 37, inc. XXI da Constituição Federal de 1988, modalidade de licitação denominada pregão*. Brasília. Recuperado em 26 fevereiro, 2011, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (2005, maio 31). *Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Com base no disposto na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Brasília. Recuperado em 30 novembro, 2010, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm.
- Camarini, G.; Chamon, M. A. e Silva, L. C. F., Júnior. (2006). Gerenciamento de risco em projetos de tecnologia da informação. *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, RS, 12(4), 3.
- Chagas, M. F., Junior; Cabral, A. S.; Oliveira, M. E. R. e Bueno, L. A. R. (2006, outubro). Criação de capacitações em integração de sistemas: o caso do programa CBERS. *Anais do XXIV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica*, Gramado, RS., Brasil, 17-20.
- Florenzano, T. G. (2008). *Os satélites e suas aplicações*. Série Especializando. São José dos Campos: SINDCT.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4a ed.). São Paulo: Atlas.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2007). *Participação da indústria nacional na construção do CBERS-1, 2 e 2B*. Recuperado em 8 maio, 2011, de <http://www.cbers.inpe.br/?content=participacao1e2e2b>.
- Kerzner, H. (1998). *Project management: a systems approach to planning scheduling and controlling* (6a ed.). New York: Van Nostrand Reinhold.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (2008, dezembro 4). *Portaria nº 897, de 3 de dezembro de 2008*. Diário Oficial da União. Presidência da República, Brasília, DF, Brasil.
- Monteiro, A. e Nascimento, V. M. (2003, outubro). Gerenciamento de risco em projetos: como transformar riscos em vantagem competitiva. *Anais do XXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, Ouro Preto, MG, Brasil, 21-24.

- Morais, F. E. O. (2007). *Organização e implementação da gestão por projetos*. Brasília: Universidade Gama Filho.
- Oliveira, F. I. (1991). *Caminhos para o espaço: 30 anos do INPE*. São José dos Campos: INPE.
- Project Management Institute. (2004). *Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos (PMBOK)* (3a ed.). Newton Square, PA, USA: Project Management Institute.
- Reis, A. F. e Albuquerque, A. R. P. L. (2004, novembro). O estado da arte em gerenciamento de riscos em projetos. *Anais do XI Simpósio de Engenharia de Produção - SIMPEP*, Bauru, SP, Brasil, 8-10.
- Souza, A. A.; Ligo, A. e Moya R. W. (1998). Gerenciamento de risco em projetos de inovação: práticas adotadas em dois centros de pesquisas e uma empresa privada. *Anais do XXII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnAnpad*. Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 27-30.
- Valeriano, D. (2007). *Moderno gerenciamento de projetos*. São Paulo: Pearson Prentice Hall.

Data do recebimento do artigo: 12/03/2011

Data do aceite de publicação: 03/05/2011