



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Diálogos acerca da política de gerenciamento de riscos e programas de integridade na administração pública: a experiência de Niterói.

Gabriel Monteiro Clem , Arlindo Nascimento Rocha

[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público

Diálogos acerca da política de gerenciamento de riscos e programas de integridade na administração pública: a experiência de Niterói

Resumo: Este artigo tem como objetivo estabelecer um diálogo entre o Gerenciamento de Riscos e Programas de Integridade na administração pública com claro direcionamento para a experiência da implementação dessas políticas em Niterói, como forma de fortalecimento da gestão municipal e sugerir pistas, mecanismos e instrumentos para sua efetiva implementação em outros municípios. A Lei Federal nº 14.133/2021 – *Nova Lei de Licitações e Contratos* institui marcos estruturantes para a materialização de vários princípios fundamentais em se tratando de processos licitatórios, porém, estes necessitam de amadurecimento prático e assimilação teórica. Como resultado concreto, apresentamos a experiência de Niterói na instituição de mecanismos de Gerenciamento de Riscos e Programas de Integridade que vem sendo aprimorados para atender as normas e os anseios da população. Para tal, o trabalho desenvolvido pela Controladoria Geral do Município tem sido fundamental para o engajamento dos gestores da administração direta e indireta do município.

Palavras-chave: Administração pública; Gerenciamento de riscos; Programas de Integridade; Políticas públicas; Processos Licitatórios.

Introdução:

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) – Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – estipula novos marcos a serem elaborados pela gestão pública para a realização dos seus objetivos institucionais. Um dos marcos com importante relevância é o eixo do fortalecimento de medidas de governança.

Dito isso, o principal desafio incide sobre entes municipais, que necessitarão abordar, desenvolver ou criar estruturas e processos de governança, controle interno e gestão de riscos, temas que muitas das vezes estão pouco assimilados dentro da administração municipal.

O art. 11º, § único e o art. 169º deixam expressos a necessidade das licitações e contratações públicas submeterem-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, recaíndo em grande responsabilidade sobre a alta administração, podendo ser identificada como os (as) chefes do Poder Executivo e seus respectivos secretariados e dirigentes públicos.

A governança diz respeito justamente a esta sinergia necessária entre as boas práticas administrativas – uma gestão proativa e planejada – e, a benfeitoria de bens e serviços públicos, advindas das demandas sociais e a representação política legitimada.

Nesse cenário, os programas de integridade podem ser vislumbrados como uma importante ferramenta de adesão junto à boas práticas e representação legitimada, em uma perspectiva de ações pactuadas para a promoção de um serviço público mais ético, mais alinhado as normas (*compliance*) e com melhores desempenhos dos órgãos e entidades, aprimorando a qualidade da prestação de bens e serviços públicos.

Da mesma forma, a política de gerenciamento de riscos tem como fundamento

identificar, analisar e propor medidas de tratamento a eventos de incertezas que podem comprometer a perenidade da execução de determinado objetivo institucional, seja ele no nível estratégico, operacional, processual ou em projetos específicos. Com isso, busca-se alinhar planos de ação e/ou contingências a circunstâncias de acontecimentos futuros, tornando a gestão muito mais proativa e menos reativa, uma vez que permite antecipar eventos comprometedores dos objetivos institucionais.

Dessa maneira, alinhar e dialogar programas de integridade com a política de gerenciamento de riscos possui uma importante capacidade de geração de resultados positivos a gestão pública, tornando viável as práticas permanentes de controle preventivo e absorvendo os comandos da Lei Federal nº 14.133/21.

Sendo assim, este artigo tem um claro direcionamento para a experiência da implementação desses mecanismos em Niterói, como forma de fortalecimento das políticas públicas municipais e sugerir pistas, mecanismos e instrumentos para sua efetiva implementação em outros municípios. Em Niterói essa agenda tem sido impulsionada pelo órgão central de controle interno, com a elaboração de diretrizes e instrumentos para orientar os gestores no gerenciamento dos principais riscos e na elaboração dos Planos de Integridade.

Quanto à metodologia, usaremos como suporte teórico uma estratégia que consiste em alinhar leitura e sistematização de informações de fontes primárias e secundárias, para além disso, análise de normas legais, infra-legais e instrumentos de governança que garantirão o reconhecimento público dos avanços e desafios em Niterói.

Por fim, trará uma reflexão sobre os desafios e soluções, fazendo com que esta pesquisa venha a contribuir para o fortalecimento dessas práticas dentro e fora do município.

1.Integridade, gestão de riscos e nova governança pública

Este artigo traz como pano de fundo uma longa trajetória de aperfeiçoamentos administrativos referentes à gestão pública e seus processos, regras, regulamentos, valores e princípios que orientam a tomada de decisões em uma organização. Os conceitos de gerenciamento de riscos, integridade e governança pública, não são necessariamente recentes, mas ganharam relevância nos últimos anos com a crescente demanda por transparência e efetividade na gestão pública. Pode-se dizer que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), têm sido propostos modelos administrativos que superem vínculos patrimonialistas e excessivamente burocráticos.

Nesse sentido, foi aprovada na década de 1990 a Reforma Administrativa, considerada uma medida importante para aprimorar a eficiência da administração pública, tornando-a mais ágil, moderna e orientada para a prestação de serviços de qualidade. Essa reforma materializada por meio da Emenda à Constituição nº 19/1998 instituiu uma série de entendimentos a respeito de uma lógica gerencial de administração pública, visando à entrega de resultados com a máxima eficiência e celeridade.

Após essa Reforma Administrativa, é possível situar a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101 de 2000 (LRF) - como indutora do planejamento governamental ao exigir uma ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que pudessem afetar o equilíbrio das contas públicas, como afirma Vieira e Barreto (2021, p. 62). Esta, é uma importante legislação, no sentido da observância e impacto nos entes federativos, principalmente no que se refere a metas, limites percentuais de despesas e sustentabilidade fiscal.

Ademais, a partir da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção)¹, os mecanismos internos de integridade entraram de vez na pauta pública, assim como, a partir da edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, e do Decreto nº 9.203/17 que estabelece mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão visando à condução de políticas públicas.

Assim, é possível inferir que a preocupação com os aspectos de governança pública, integridade e gestão de riscos remonta normativos advindos de uma transição constitucional e administrativa. No entanto, no âmbito municipal, a análise sobre a implementação de regulamentos e práticas de integridade pública e gestão de riscos exige, em um primeiro momento, situar essa área ainda em construção, pois, a complexidade do ambiente governamental tornam essas áreas desafiadoras e exigem a busca constante por soluções inovadoras e efetivas.

Diante dos desafios de maior complexidade com os quais os governos tendem a lidar no mundo contemporâneo, novos modelos estão sendo pensados no âmbito da gestão, governança e coordenação governamental. No livro publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), intitulado *Governança, Gestão de Riscos e Integridade*, sugere-se o modelo da “nova governança pública” como um caminho que

¹No art. 7º, alínea VIII –desta Lei, determina-se que “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, 2013).

busca aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo e valoriza o estabelecimento de redes de parceria e promoção de valores públicos, ou seja, conformidade, sustentabilidade e integridade das organizações, ajudando-as a operar dentro dos limites da lei, contribuindo para a construção de uma cultura corporativa responsável.

Estes valores também são reconhecidos pela *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE), pois, partilham do entendimento que uma governança efetiva requer integridade, transparência, responsabilidade e um gerenciamento de riscos sólido. Tornou-se, então, um imperativo promover a cultura de valores compartilhados, a fim de garantir que as decisões sejam tomadas de forma justa e baseadas em evidências, e que os recursos sejam alocados de maneira eficiente para alcançar os objetivos organizacionais (OCDE, 2011). Complementando as ideias apresentadas no manual da OCDE, Holanhan e Lubell, também afirmam que:

[...] uma governança pública efetiva estabelece um quadro de referência institucional que incentiva os indivíduos a cooperar com as iniciativas de resolução dos problemas públicos do Estado por meio da produção e gestão eficiente dos recursos comuns e dos serviços de interesse público (HOLANHAN; LUBELL, 2016 *apud* VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 27).

Com base nesses princípios, é plausível afirmar que atualmente vivenciamos uma nova lógica de governança pública, orientada para o fortalecimento das redes de colaboração que reconhecem, “a existência de múltiplos e independentes atores que contribuem não só para informar o processo decisório, mas efetivamente prover uma grande variedade de bens e serviços de interesse público” (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 34). Essa ideia é corroborada por Miranda, pois, segundo ele, “a boa governança no setor público é contribuir para melhores tomadas de decisão e para o uso eficiente dos recursos públicos” (MIRANDA, 2021, p. 27).

Sendo assim, a noção de governança adquiriu importância em um contexto de fortalecimento democrático e de avanço das medidas de transparência e prevenção. Segundo Vieira e Barreto (2021, p.17), a governança se refere ao processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização, e está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, razão pela qual não se limita à forma hierárquica verticalizada (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 17).

Em suma, existe consenso entre os autores que a governança é “um meio necessário aos órgãos públicos para efetivamente cumprir seus objetivos, garantir a sustentabilidade de seus resultados e a manutenção de suas operações” (Ibid., 2021, p.

53). Assim, pode-se compreender a governança como um mecanismo de dirigir politicamente o Estado, tendo como característica principal o reconhecimento de que “nenhum ator social, governamental ou da sociedade civil, detém os recursos e a capacidade para resolver os problemas públicos de forma unilateral” (Ibid., 2021, p. 17).

Nesse contexto, a governança pública promove ferramentas de coordenação, tornando o Estado menos hierárquico ao reconhecer a correlação entre múltiplos atores, em diferentes níveis de governo, atuando em formatos de redes de políticas públicas. Assim, dentre os princípios que regem o modelo de governança colaborativa ou nova governança pública estão: *responsividade, excelência, transparência, participação e conformidade legal* (Ibid., 2021, p. 33), isto é, a capacidade de uma organização em responder rapidamente às necessidades e solicitações; busca pela melhoria contínua em todos os aspectos do trabalho; honestidade nas relações com as partes interessadas; engajamento das partes interessadas na tomada de decisões; e, adesão às leis, regulamentos e normas aplicáveis a uma organização.

Desta forma, a governança pública consiste em “dar direção para um destino” (BRASIL, 2020b); busca o alinhamento de práticas administrativas e comportamentais de agentes públicos em pilares de estratégia, transparência e controle. O principal objetivo visa à promoção coordenada entre agências públicas e uma efetiva geração de “valor público” na administração. Entende-se como valor público:

[...] produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (DECRETO FEDERAL nº 9.203/17 - Art. 2º).

Assim, nesse modelo, está o pressuposto da dimensão da conformidade – ética e legal – como valor fundamental, dado com equivalência ao bom desempenho – eficiência, eficácia e sustentabilidade. A adesão aos princípios éticos e ao arcabouço legal que regulamenta a administração pública é imprescindível para garantir a confiança como elemento central para a legitimação do Estado e qualidade da democracia.

Em regra geral, integridade pública e gestão de riscos estão diretamente relacionadas na medida em que ambas são importantes para a promoção de uma gestão pública eficiente, transparente e responsável, atingindo, de maneira sólida a sociedade, a partir da edificação e um compromisso republicano com as boas práticas administrativas.

Desta forma, as duas áreas necessitam de contínua revisão e impulsionamento, com estratégias de concretização, pois são campos de grande sensibilidade. Logo, é fundamental promover a melhoria contínua das práticas e dos processos, avaliando as experiências bem sucedidas e corrigindo eventuais falhas e desvios.

Portanto, a integridade pública e o gerenciamento de riscos são fundamentais para a governança. Ambos dependem da confiança das partes interessadas para alcançar seus objetivos e garantir que as informações sejam precisas e confiáveis, e que as decisões tomadas sejam baseadas em princípios éticos no sentido de auxiliarem as instituições a serem mais transparentes. Estes, por sua vez, devem garantir a participação cidadã e colaboração em todas as fases do processo de tomada de decisão, ajudando a identificar riscos relevantes e a promover soluções eficazes.

Em resumo, a integridade, o gerenciamento de riscos e a governança estão interligadas e são fundamentais para a promoção da cultura de responsabilidade, efetividade, transparência e credibilidade na gestão pública.

1.1. Integridade como parâmetro ético e legal

Estudos teóricos apontam que integridade é a qualidade que garante que o poder seja exercido em benefício da coletividade, com respeito às leis, normas e princípios éticos e morais, privilegiando o interesse público em detrimento dos interesses particulares, pois, segundo Miranda (2021, p. 36), “ela decorre da virtude e da incorruptibilidade, portanto, da ausência de fraude e corrupção” (...).

Nesse aspecto, integridade, segundo o autor citado, “significa mais do que o simplesmente observar as normas, os códigos e as leis decorrentes dos valores e princípios” (Ibid., p. 36). Indo mais longe, integridade é, segundo o advogado Luiz Fernando Lucas “a soma de todos os valores absolutos, de todas as virtudes. É a ausência de falhas de caráter, de medo, de pensamentos e emoções negativas. Integridade é perfeição, inteireza, unicidade e completude” (LUCAS, 2020, p.77).

Importante ressaltar que a integridade como parametro ético e legal pressupõe a coordenação entre múltiplos atores para a resolução de problemas públicos, advindo de uma nova forma de governança que pode ser cunhada como corporativa, cujo objetivo é estabelecer um conjunto de estratégias que buscam melhorar a gestão e a transparência das empresas, aumentando sua competitividade e protegendo os interesses públicos.

É nesse cenário que a integridade surge como importante conceito para resguardar o compromisso dos múltiplos atores em colaborar de forma conjunta, pois, ela é a

qualidade essencial da boa governança. Desta forma, o tema é visto como sendo de grande relevância no contexto dos movimentos que visaram dar maior confiabilidade e proteção aos cidadãos após crises fiscais da década de 1990 e escândalos envolvendo empresas privadas e instituições públicas (OCDE, 2020).

Em suma, a integridade é vista como área, que envolve respostas à má utilização de recursos e confiabilidade, além da criação de vínculos e do alinhamento aos valores, princípios e normas éticas, tornando-se uma das pautas mais caras dos diversos nichos empresariais e das agendas governamentais.

Por isso, as *Recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) sobre o tema, consolidam uma série de entendimentos a respeito de medidas a serem adotadas. A partir desse documento, entende-se a “corrupção, como uma das questões mais corrosivas do nosso tempo”, uma vez que, “destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, fomenta a polarização política, reduzindo a confiança nas instituições” (OCDE, 2020). Para além do desvio de recursos, pode-se pensar questões sociais e ambientais significativos como, honestidade, educação, saúde, justiça, igualdade, equidade, entre outros.

A trajetória normativa, conceitual e prática de medidas que fortaleçam a prevenção teve um gradual avanço no Brasil a partir de 2013, com a aprovação da Lei Anticorrupção. Esta norma, fundamentada-se em referências internacionais e tem contribuído para mudar o paradigma vigente ao reconhecer que, aplicadas de forma isolada, as medidas punitivas são ineficientes, e que é preciso estabelecer mecanismos preventivos que fortaleçam a conformidade com princípios éticos, boas práticas de gestão e normas legais.

Esse novo paradigma ampara a inauguração dos Programas de Integridade que, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), “é o conjunto estruturado de ações, realizadas nas organizações públicas, sociais ou privadas, voltadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção” (BRASIL, 2018), agregando um conjunto de mecanismos pensados e implementados de forma sistêmica, com aprovação da alta administração, em um claro direcionamento com o compromisso republicano. Por isso, a alta administração deve garantir, segundo Assi, “os meios para que sejam feitos no Programa os ajustes e os aprimoramentos necessários e adotadas as medidas cabíveis, conhecida também como política de consequências” (ASSI, 2018, p. 157).

A partir da exigência de Planos de Integridade, segundo Vieira e Barreto (2021), as organizações públicas passaram a ser cobradas, fortemente, por procedimentos de gestão e governança mais eficientes, transparentes, participativas, responsivas e íntegras capaz de mitigar a desconfiança quanto à sua capacidade de geração de valores que impactam positivamente a sociedade. Com isso, cabe ressaltar a importância da construção da integridade pública como pedra basilar para iniciativas de apoio mútuo. Sendo assim, os Programas de Integridade, como defendem alguns autores, moldam uma estrutura de incentivos que orienta o comportamento dos agentes de forma a alinhá-lo ao interesse público. Esses incentivos visam assegurar a conformidade dos agentes com os princípios éticos, as melhores práticas gerenciais e a observância de leis e normas aplicáveis – *compliance* (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 445-446).

Assim, a construção de um ambiente íntegro nas organizações públicas tem por objetivo subsidiar uma relação de confiança junto à sociedade, capaz de reestabelecer e/ou fortalecer a credibilidade perdida através da implementação de mecanismos de transparência, controle e participação social. Apesar das diversas formas de descrédito ocorridas na relação Estado-sociedade, torna-se um imperativo o objetivo de alinhar a conduta dos agentes públicos aos aspectos éticos, morais e cívicos que compõem a integridade. É óbvio que não se trata de uma tarefa, absolutamente, fácil diante da necessidade de reverter problemas crônicos da atuação do poder público em prestar os serviços essenciais, bem como diante do cenário de violência e de negação de direitos, principalmente, para classes sociais mais vulneráveis.

No entanto, há um projeto de mudanças estruturantes em curso, cujos avanços da luta por direitos, no âmbito social, político, econômico e ambiental, clamando a uma só voz, para uma governança voltada para a necessidade de resiliência pública e a melhoria dos serviços públicos. Com isso, a implementação de Programas de Integridade vem sendo reconhecida como uma medida, absolutamente, fundamental na medida que o tema exige total compromisso com a sociedade, em alinhamento com os cinco princípios explícitos da administração pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (art. 37º, CF/88).

Para concluir esse tópico, é oportuno reafirmar que, a integridade como parâmetro ético e legal é essencial em todos os aspectos da vida, desde as relações interpessoais até as atividades empresariais e governamentais. Quando a integridade é valorizada, ela promove a confiança, a transparência e a justiça, criando uma base sólida para a construção de uma sociedade justa e igualitária. Por outro lado, quando é negligenciada,

ela pode levar a violações dos direitos individuais e coletivos – corrupção, fraudes e outros comportamentos antiéticos e ilegais. Portanto, é fundamental que a integridade seja considerada um valor fundamental em todas as esferas da vida e que medidas sejam tomadas para promovê-la e protegê-la.

1.2. Gerenciamento de riscos como parâmetro de desempenho e eficiência

O outro alicerce para construção de um ambiente preventivo na administração pública é o gerenciamento de riscos, ou seja, a capacidade de antecipação das situações adversas, desconhecidas ou incertas que podem comprometer os objetivos institucionais. Por isso, torna-se essencial, o fortalecimento dos métodos, mecanismos e procedimentos com vistas a edificar seu aperfeiçoamento contínuo. Esse alicerce é o adequado gerenciamento de riscos, considerado por Miranda, em seu livro *Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público*, como sendo,

[...] um elemento-chave de governança nas organizações do setor público, em termos de estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento. É uma pedra angular da arquitetura de uma organização para o sucesso estratégico e operacional e precisa se encaixar como um processo de gestão dentro do quadro de governança [...] (MIRANDA, 2021, p. 31).

Ainda segundo o mesmo autor, o gerenciamento de riscos “está intimamente associada ao processo decisório e ao processo de estabelecimento da estratégias, ou seja, deve ser integrada ao processo de decisão” (Ibid., 2021, p. 31). A conceituação do tema encontra-se, também, explícito na INC do MP/CGU nº1/2016, citada no tópico anterior, que dispõe sobre a adoção de medidas para a sistematização de práticas administrativas relacionadas aos controles internos, à governança e à gestão de riscos.

A referida norma foi editada a partir de diversos *frameworks* – *COSO II*, *COSO 2017* do Comitê das Organizações Patrocinadoras (*Committee of Sponsoring Organizations*); *The IIA* do Instituto Internacional de Auditores; *NBR ISO 31000:2009* da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), assim como em diversos manuais nacionais e recomendações de organismos internacionais, tais como as avaliações da OCDE sobre governança pública: *Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra*, publicado em 2021.

Já com no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, explicita-se a importância e o papel de articular a promoção desses princípios e atribuições para a política de governança da administração pública, com a gestão de riscos e os sistemas de controles internos. Nele, gestão de riscos é conceituada como sendo um,

processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (art. 2º, IV).

O conjunto de *frameworks* e as normatizações a nível federal inspiraram a criação de regulamentações em Niterói. A título de exemplo podemos citar as normas municipais: Lei nº 3.466/2020; Decreto nº 13.425/2019; Decreto nº 13.877/2021 e o Decreto nº 14.235/2021.

Há consenso entre os estudiosos do tema que, a finalidade do gerenciamento de riscos deve ser o cuidado com o bem público, ou seja, ela é “essencial para ajudar as organizações a antecipar e responder a possíveis ameaças e oportunidades, permitindo que tomem decisões mais informadas e estratégicas” (ISO 31000:2018). Só assim as organizações podem direcionar suas ações e atuar de maneira sólida através do conhecimento prévio da sua realidade, antecipando e direcionando seus esforços de forma eficaz.

Baseados nesses princípios, corroboramos a tese de Miranda (2021), segundo o qual, gerenciamento de riscos é o “elemento-chave da governança”, a “pedra angular da arquitetura de uma organização” como foi visto anteriormente. Esse processo é dinâmico, interativo e personalizado, pois, envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de comunicação, consulta, avaliação, monitoramento, análise crítica e registro de riscos.

Conclui-se então, a partir desses pressupostos que, o gerenciamento de riscos é um elemento imprescindível, ou seja, fundamental, pois, integra práticas e processos administrativos cujo objetivo é buscar a perenidade das organizações e os seus objetivos institucionais estratégicos, tratando de maneira adequada às incertezas advindas da sua área de atuação e atividade finalística. O que importa é gerar capacidade de resposta diante das imprevisibilidades, ou seja, uma ferramenta com vistas a dar suporte ao planejamento de curto, médio e longo prazo, mapeando, analisando, tratando e monitorando riscos.

No setor público, o gerenciamento de riscos permite que a administração lide de modo eficaz com as ameaças e oportunidades, reforçando sua capacidade de criar valor e oferecer serviços mais eficientes. Nesse sentido, o que deverá ser levado em consideração são valores como desempenho e proatividade, sendo um equacionamento entre benefícios e perdas, para que as incertezas internas e externas à organização não

desviem de atingir seus objetivos. Logo, precisamos reforçar a ideia de Klein, segundo o qual, “as práticas de gerenciamento de riscos visam transformar as culturas burocráticas, avessas ao risco, em culturas de inovação e cooperação interorganizacional” (KLEIN, 2020, p. 3).

Assim, trazendo aspectos da própria operacionalização, o gerenciamento de riscos requer um relacionamento junto a alta administração e os demais agentes públicos, através da participação conjunta de diversas áreas, para que seja desenvolvida uma perspectiva holística e sistêmica. Desta forma, o gerenciamento de riscos deve ser visto como uma estratégia perena e inseparável do propósito organizacional, da governança, da liderança e do comprometimento, ou seja, um método que ajuda os gestores a cumprir as atribuições institucionais, formados pelos objetivos e pelas operações traçadas. Por isso, deve ser uma estratégia personalizada para as necessidades e cultura da instituição.

O que se espera dos gestores é uma nova lógica de atuação no setor público, dado a necessidade de desvelar os problemas previsíveis e/ou imprevisíveis, no qual cumpre a tarefa de antecipar situações, tornando possível a elaboração de planos de ação e/ou contingenciais, tornando imprescindível o planejamento. No entanto, devido a dificuldade de encontrar caminhos práticos para consolidar o gerenciamento de riscos no setor público, alguns gestores ainda se mostram resistentes. Essa dificuldade é enfatizada por Klein, ao afirmar que

[...] a compreensão do trabalho de agentes envolvidos na concepção e implementação de práticas de gerenciamento de riscos têm apontado que as ideais de integração da agenda de gestão de riscos são difíceis de colocar em prática, seja pelos papéis conflitantes dos diferentes atores envolvidos, seja pela maneira divergente como esses interpretam e utilizam as ferramentas.

Apesar das dificuldades operacionais, o gerenciamento de riscos não deve ser, absolutamente, ignorado, pois, é preciso conhecer as melhores práticas, visando definir as estratégias e os meios necessários para sua operacionalização.

Para concluir essa análise conceitual dos mecanismos considerados ‘peças-chave’ para a governança pública, vale reforçar que os temas da integridade e gerenciamento de riscos estão interligados, construindo uma lógica de responsabilidade e engajamento da administração pública, assim como uma importante jornada, sem volta, rumo à adequada implementação das Leis nº 12.846/2013; e nº 14.133/2021 e à satisfação do interesse público.

O Município de Niterói está numa fase bem avançada da implementação destes e

outros normativos, com resultados claramente positivos para a gestão municipal. Por isso, no próximo tópico analisaremos, sem a pretensão de esgotar o tema, alguns aspectos importantes sobre como a Política de Gestão de Riscos e Promoção da Integridade estão sendo instituídas no município e seus principais resultados.

3. Experiência do município de Niterói

Relativamente ao tema, Niterói regulamentou dois normativos que, do ponto de vista formal, são inovadores em âmbito municipal e, apesar de serem recentes, tem gerado resultados importantes para o município que vem se destacando em vários *rankings* de avaliação nacional e internacional.

O primeiro é o Decreto nº 13.425/2019, que dispõe sobre a política de gestão de riscos em Niterói. Nele foi determinado uma série de objetivos, princípios, diretrizes e responsabilidades operacionais e administrativas para concretizar uma gestão alinhada às melhores práticas de gerenciamento de riscos corporativos. Assim, foi designado à CGM, órgão central de controle interno, o papel de supervisionar, coordenar e orientar a gestão de riscos no município, vislumbrando uma agenda fundamental em fomentar processos e estruturas preventivas.

O segundo normativo é a Lei nº 3.466/2020, que dispõe sobre a política de promoção de Integridade e *Compliance*. Nele, o município expressa o comprometimento com práticas de combate à corrupção, como também o fortalecimento da transparência e o controle social, visando proteger a administração pública dos atos lesivos que resultem em prejuízos causados por irregularidades, desvios éticos e fraudes. A Lei também visa instituir os *Planos de Integridade*, denominados “Previne Niterói”², um instrumento que concretiza a política por ele instituído, cabendo a CGM a elaboração das diretrizes gerais e aos órgãos/entidades a elaboração e execução das ações pactuadas com o órgão de controle.

O Previne Niterói, concebido no âmbito da administração direta e indireta do município, representa um conjunto organizado de ações, riscos, mitigações e indicadores que devem ser executados, monitorados e avaliados, com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir ocorrências de quebra de integridade. A estrutura do Previne comporta um conjunto de ações gerais e específicas divididas em três pilares: o primeiro corresponde às ações executadas no Plano de 100 dias da gestão 2021-2024; o segundo

² Os *Planos de Integridade* da adm. Direta e indireta do município estão disponíveis no site oficial ‘aba’ “Previne Niterói” link:<<http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>>. Acesso em 16/03/2023.

corresponde às ações comuns e específicas a todos os órgãos/entidades, determinadas pela CGM; e o terceiro corresponde às ações selecionadas por cada órgão/entidade.

As ações foram contempladas em três eixos: I – incorporar padrões elevados de conduta pelos agentes públicos; II – análise da maturidade, gerenciamento de riscos e fortalecimento dos controles; III – estratégias de transparência, controles e efetividade das políticas públicas e participação social.

A metodologia proposta visa identificar as oportunidades de desenvolvimento e fortalecimento de ações; identificação de riscos associados a cada ação; identificação de sugestões mitigatórias; definição de indicadores em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei Anticorrupção e normativos municipais com explícito direcionamento à prevenção da corrupção e a promoção da integridade pública.

Desta forma, a elaboração dos Planos de Integridade por cada órgão e entidade representa um compromisso, ou seja, um pacto em torno das ações que visam criar e/ou fortalecer a cultura de integridade no município, cujo objetivo é efetivar, na prática, os valores definidos nos três eixos, vistos no parágrafo anterior. Em suma, a elaboração e execução das ações do Previne visam promover a transparência e a ética na administração pública municipal, fortalecendo a confiança da população nos serviços públicos e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa.

Outros instrumentos em execução no município são os *Guias de Identificação de Riscos (GIRs)*³, normatizados pelo Decreto nº 13.704/2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização das *GIRs* no âmbito do município de Niterói, e delega competência à CGM para editar e efetuar alterações necessárias. Todos os *GIRs* estão diretamente relacionadas com o Decreto nº 13.425/2019 e representam um importante instrumento de promoção da melhoria contínua quanto à supervisão, coordenação e mitigação dos principais riscos que possam ensejar a ocorrência de impropriedades e/ou irregularidades. Os *GIRs* foram estruturados de forma a mapearem as atribuições e competências em três linhas, conforme modelo do The IIA - *The Institute of Internal Auditors*. Cumpre ressaltar que os *GIRs* fortalecem o Sistema de Controle Interno do Município de Niterói, cumprindo a tarefa de consolidação normativa e de memória institucional capaz de situar aspectos relevantes para a correta observância legal.

Já no final do ano de 2022, a CGM, elaborou e publicou um importante instrumento para auxiliar os gestores no gerenciamento de riscos. A *Metodologia*

³Os *Guias de identificação de Riscos (GIRs)* elaborados pela CGM estão disponíveis no site oficial ‘aba’ “orientação aos gestores” link:<<http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>>. Acesso em 16/03/2023.

*Previne: Gestão, Riscos e Controle*⁴, um instrumento de caráter pedagógico, no qual busca-se estabelecer o entendimento acerca do gerenciamento de riscos na administração municipal.

A *Metodologia* contempla alguns aspectos teóricos acerca da temática e propõe o passo a passo para orientar o gerenciamento de riscos de forma pragmática, direcionado ao desenvolvimento, à disseminação e à implementação de medidas/ações institucionais, objetivando apoiar a melhoria contínua de processos de trabalho, projetos, alocação e utilização de recursos disponíveis.

Em sua estrutura, contempla as quatro etapas fundamentais a serem executadas, de forma a aperfeiçoar a gestão pública de maneira que os esforços dispendidos no gerenciamento de riscos sejam compensados pelos impactos negativos que serão reduzidos e/ou evitados, observando sempre o custo/benefício das ações implementadas. Por fim, resta-nos falar sobre o *Painel de Gerenciamento de Riscos* que consolida as informações, gerando um panorama geral de sua respectiva área de atuação.

Em suma, as ferramentas e instrumentos desenvolvidos pelo município de Niterói, podem servir de parâmetro para outros entes que queiram aplicar em suas estruturas, os mecanismos contínuos de controle preventivo, abarcando a lógica presente na NLLC, cujo intuito é ir além das questões ligadas apenas a licitações e contratações públicas, concretizando princípios tão fundamentais como o da transparência e efetividade.

Considerações finais

Um primeiro ponto de consideração diz respeito à legitimação da expansão do sistema de controle interno, o que corresponde a uma certa mudança de atuação dos cargos de auditores, antes estabelecidos em uma atividade distante e independente dos gestores públicos de outros órgãos e entidades, possuindo, a princípio, uma avaliação posterior das ações, seja por auditorias, seja por correição.

Com isso, a implementação da gestão de riscos e programas de integridade incide em uma nova lógica de identidade profissional, em um sentido de orientação, supervisão ou consultoria, trazendo maior dinamismo à função de auditor.

Essa circunstância indica a atuação dos órgãos centrais de controle interno⁵ como 3ª linha de atuação (auditoria interna – avaliação independente), o maior dinamismo

⁴ Idem.

⁵ “Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos e oferecer consultoria aos gestores sobre os temas de gerenciamento de riscos, controles internos e governança.” (BRASIL, 2009)

poderia implicar em certa linha tênue entre cogestão e independência. Sendo, a priori, uma atuação responsável por fomentar, induzir, avaliar e assessorar tecnicamente as pastas municipais, sem que o auditor assuma qualquer responsabilidade que seja da gestão.

Isso implica uma adesão da alta administração em aderirem com comprometimento as agendas de gestão de riscos e integridade, que é impulsionada por órgãos de controle, que visam a atuar na prevenção.

Em decorrência, um segundo aspecto diz respeito à complexidade em se transformar a cultura institucional de uma organização para que se estabeleça, uma maneira de atuar, de forma proativa, preventiva, transparente e dinâmica. Transformar um ambiente de cultura institucional é um trabalho árduo e de materialização complexa, já que envolve a consciência dos agentes envolvidos e a ideia de planejamento contínuo, constituindo-se como um modo de gestão e não apenas mais um instrumento de controle ou trabalho a mais.

Um outro desafio demonstrado pelo estudo consiste na capacitação, sendo um alicerce primordial para os temas de gestão de riscos e integridade. A capacitação dos servidores municipais é um ponto crítico, dado o volume de trabalho e outras circunstâncias do dia a dia, o que esgota a adesão de cursos específicos, ou até mesmo pelo desconhecimento de muitas regulamentações. A capacitação continuada e as Escolas de Governo são primordiais para essas novas lógicas de modelos de gestão, que priorizam a integridade, o desempenho, o *accountability* e a transparência.

A adesão da alta administração e dos próprios agentes públicos em comprometer-se com essas agendas é fundamental e é necessário que seja intensa, para não ocorrer de forma meramente cerimonial, já que pode haver casos de resistências em dar transparência a problemas de gestão, protegendo a reputação e o capital político de certos dirigentes (KLEIN, 2020).

Em todo caso, o engajamento, a sensibilização e o sólido entendimento sobre atribuições de responsabilidades demandam esforços, capacitação, comprometimento da alta administração e preparo jurídico.

Com isso, compreender o modelo da Prefeitura de Niterói é relevante para contribuir com as perspectivas de atuação e troca de experiência com outros entes federativos, como também para dialogar com os demais entusiastas da gestão de riscos e do fomento à integridade pública.

Referências:

ASSI, Marcos. **Compliance: como implementar**/Marcos Assi com a colaboração de Roberta Volpato Hanoff. – São Paulo: Trevisan Editora, 2018.

BARRETO, R. T. S.; VIEIRA, J. B. **Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.19, n. 3, jul./set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 12/03/2023.

BRASIL. Decreto nº 9.203/2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em 12/03/2023.

BRASIL. Decreto nº 9.203/2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. acesso em 16/03/2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **MUNIC: perfil dos municípios brasileiros**. 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>>. Acesso em 11/03/2023.

BRASIL. Lei Federal nº14.133/2021. **Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 02/03/2023.

BRASIL. Lei Federal nº 12.846/2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em 10/03/2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público**. Brasília: CGU, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; CGU. Instrução Normativa Conjunta nº1/2016. **Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197>. Acesso em 03/03/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). 2. Câmara. **Acórdão nº 1.171, de 2017**. Relator: Min. José Mucio Monteiro. 2017c. Disponível em: <<https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/54641149>>. Acesso em 13/03/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Crerios gerais de controle interno na administração pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A4C80AD015A4D5CA9965C37>>. Acesso em 10/03/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados**. 3ª ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Modelo das três linhas do THEIA 2020**. 2020. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ia-2020>>. Acesso em 10/03/2023.

KLEIN, V. H. **Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability**. Revista de Contabilidade e Organizações, São Paulo, v.14, 2020.

LUCAS, L. F. **A era da integridade: Homo consciens: a próxima evolução**. - São Paulo: Gente, 2020.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle . **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2ª ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MOURA, J. B. R. **Os 4 riscos que fragilizam a gestão de riscos**. Revista TCU, Brasília, n. 141, 2018. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1487>>. Acesso em: 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Controladoria-Geral do Município. Portaria n° 003/CGM/2021. **Dispõe sobre o Guia para Identificação de Riscos, bem como as formas de mitigação, nas licitações e contratações**. 2021. Disponível em: <<http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/controladoria/legislacao-controladoria/portarias-controladoria-controle-interno>>. Acesso em 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal n° 13.369, de 26 de novembro de 2019. 2019a. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/buxtj>>. Acesso em 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal n° 13.425/2019. **Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo do Município de Niterói**. 2019b. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/xvkmp>>. Acesso em 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal n° 13.704/2020. **Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização das guias para identificação de riscos, no âmbito do município de Niterói, e delega competência à Controladoria-Geral do Município para editar e efetuar alterações porventura necessárias**. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ryabm>>. Acesso em 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal n° 14.129/2021. **Estabelece procedimentos para aplicação da Nova Lei de Licitações no âmbito do Município de Niterói**. 2021b. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/bnrjz>>. Acesso em 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal n° 14.397/2022. **Consolida os atos normativos de criação e regulamentação da Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal**. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/lzxxh>>. Acesso em 10/03/2023.

NITERÓI (RJ). Lei Municipal n° 3.305/2017. **Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral do Município e do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental**. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/rifpv>>. Acesso em 11/03/2023.

NITERÓI (RJ). Lei Municipal n° 3.466/2020. **Institui a Política de Promoção de Integridade e Compliance do Município de Niterói**. Disponível em:

<<http://leismunicipa.is/upvxc>>. Acesso em 09/03/2023.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>> Acesso em 02/03/2023.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. - Coleção Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2019.

WORLD BANK GROUP. **Avaliação nacional do controle interno baseado no COSO I e IA-CM**. 2020. Disponível em: <www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/20200711_IC-WB_Final_Report%5Bpt%5D.pdf>. Acesso em 02/03/2023.