



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:: O COMPLIANCE BASEADO NOS
RISCOS DAS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO DA
CONTRATAÇÃO, SELEÇÃO DO FORNECEDOR E GESTÃO DE
CONTRATOS**

DALTON TRIA CUSCIANO, MARCELO SOUZA ROCHA,

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O *COMPLIANCE* BASEADO NOS RISCOS DAS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO, SELEÇÃO DO FORNECEDOR E GESTÃO DE CONTRATOS

Resumo:

As compras governamentais possuem papel estratégico para tornar possível a prestação dos serviços públicos e, por conta disso, movimentam vultuosos recursos financeiros do Estado, razão pela qual tem por objetivo o presente artigo compreender a estruturação de um processo de avaliação de riscos que assegure práticas e controles internos impulsionadores de ambientes íntegros e confiáveis para as contratações públicas. Foi realizado um estudo de caso com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, tendo por parâmetro o Acórdão nº 1.321/2014 – TCU – Plenário. O problema de pesquisa que guiou o trabalho foi: Qual percentual dos riscos residuais dos subprocessos ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma, correspondente a NR=8,0? A hipótese é de que mais da metade dos riscos residuais dos subprocessos ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma, correspondente a NR=8,0, tendo esta sido confirmada.

Palavras-chave: Controle Interno. Compliance. Integridade. Compras Públicas. Avaliação de Riscos.

Introdução:

O funcionamento do Estado é alicerçado pelo Direito Administrativo que assegura determinada autonomia decisória aos agentes públicos – o chamado poder discricionário – e, não raro, afeta negativamente as contratações governamentais. Apesar dessa discricionariedade não ser necessariamente maléfica, em alguns casos, ela contribui para a ocorrência de atos ilícitos, como desvios de verbas, fraudes ou outras irregularidades.

A natureza dinâmica e mutável do comportamento humano é outro fator que contribui fortemente para tantos fracassos nas contratações públicas, não apenas devido a atos de corrupção, fraudes, mas também às inseguranças, dúvidas e incertezas frente ao aparecimento de eventos não previstos que influenciam na tomada de decisão. Por conta disso, emerge uma nova estratégia que adota uma abordagem comportamental baseada no gerenciamento de riscos, como forma de sustentáculo de um *compliance* público que seja capaz de assegurar comprometerimentos equilibrados entre a razão, a vontade e a liberdade dos gestores na execução das tarefas diárias.

Este artigo tem por objetivo compreender a estruturação de um processo de avaliação de riscos que, voltado a orientar o órgão da administração pública na implementação, aplicação e atualização de um programa de *compliance*, possa qualificá-lo para assegurar práticas e controles internos impulsionadores de ambientes íntegros e confiáveis para as contratações públicas, utilizando para tanto do método de estudo de caso no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, especificamente, em relação ao processamento das suas contratações públicas desenvolvidas ao longo do exercício de 2021, seguindo os parâmetros dos estudos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União em relação à identificação dos riscos, apontados por intermédio do Acórdão nº 1.321/2014 – TCU – Plenário.

O problema de pesquisa que guiou o trabalho foi: Qual percentual dos riscos residuais dos subprocessos ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma, correspondente a NR=8,0?

A hipótese é de que mais da metade dos riscos residuais dos subprocessos ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma, correspondente a NR=8,0.

1. Fundamentação Teórica

É incontestável a importância do poder das contratações públicas para a economia e para o ordenamento jurídico nacional. Jacoby Fernandes (2017, p. 22) aponta a estimativa de que as compras governamentais movimentam, anualmente, cerca de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

As compras governamentais podem ser conceituadas como “aquisições de bens e serviços, levadas a cabo por entidades do setor público de um país, em suas diferentes esferas” (IPEA, 2021. p. 08).

Essa aquisição, ocorre, via de regra, por meio de licitações – ou mediante contratação, direta nos casos autorizados pela legislação. Entende-se por licitação o “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados” (Carvalho Filho, 2016. p. 246.), conceituação que se assemelha ao ensinado por Di Pietro (2019).

1.1. Gerenciamento de Riscos das Atividades de Contratações

O risco é intrínseco à toda atividade em que, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), “a consciência do risco e a capacidade de administrá-lo, aliadas à disposição de correr riscos e de tomar decisões, são elementos-chave” (2007, p. 11); sua análise, portanto, faz-se importante e até onipresente em qualquer atividade humana, estando relacionada com várias áreas do conhecimento, dentre as quais, a tomada de decisão e o gerenciamento de informação (Joia et al., 2013, p. 21), considerando-se os riscos percebidos pelo seu tomador e que estão associados ao que se pretende decidir.

Ocorre que para desenvolver a percepção de risco num ambiente econômico e social permeado por dúvida (Gala, 2003, p. 290), aquele que decide necessita de informações. Assim, o risco abordado neste trabalho se refere àqueles eventos possíveis de serem imaginados no âmbito das contratações públicas e para os quais pode-se planejar a forma de serem tratados.

No tocante a definição do termo risco, temos a definição extraída da Associação para Gerenciamento de Projetos do Reino Unido para quem o “risco é um evento incerto ou conjunto

de circunstâncias que, caso ocorra, terá efeito no atingimento de um ou mais objetivos do projeto” (APM. 2012:26). Já para o Instituto de Gerenciamento de Projetos dos Estados Unidos, “risco é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, tem um efeito positivo ou negativo em um ou mais objetivos do projeto, como escopo, prazo, custo e qualidade” (PMI, 2013:310).

Esses conceitos mostram-se atualizados com a norma internacional ISO 31.000 cuja tradução pela ABNT NBR ISO 31000:2018 permite a quantificação e qualificação da incerteza. A ISO 31000:2018 define risco como “efeito da incerteza nos objetivos”. Com pequena variação semântica, o COSO define o risco como “a possibilidade de que os eventos irão ocorrer e afetar a realização da estratégia e dos objetivos do negócio”; em 2020, cuidando da identificação, avaliação e gestão de riscos de *compliance*, o COSO acrescentou os riscos “relacionados a todos os objetivos de negócios, incluindo o *compliance*” (COSO ERM, 2020, p. 1).

Joia et al. (2013) avançam no estudo sobre o risco para decompô-lo em três componentes formadores: o evento em si, associado à causa-raiz do risco, sua fonte geradora, assim como seu efeito ou consequência; a probabilidade associada a esse evento de risco; e o impacto do evento de risco no projeto. Portanto, não é aconselhável uma tomada de decisão baseada apenas na causa, considerando tão somente a probabilidade de ocorrência, ou no impacto. “Causa e efeito andam juntos e, assim, devem ser juntos avaliados” (Joia et al., 2013, p. 37). Daí porque o processo de avaliação de riscos é parte importante da gestão de riscos, fornecendo um processo lógico e estruturado para identificar os eventos de risco, analisar como podem afetar os objetivos e avaliar o risco em termos de consequências e suas probabilidades para, em seguida, decidir o tratamento requerido.

1.1.1. Hierarquia de Riscos e o Modelo da Três Linhas

Em relação às suas contratações públicas, recepcionando o modelo de Três Linhas de Defesa do *The Institute of Internal Auditors* (IIA) por meio da Lei nº 14.133/2021, a legislação brasileira dispôs que, além de se submeter a práticas “contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo”, as contratações públicas estão sujeitas à uma primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; a uma segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; e a uma terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas (Art. 169 da Lei nº 14.133/2021).

No modelo das Três Linhas de Defesa, aplicado para o controle das contratações, a atuação

executiva da gerência figura como a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos; as diversas unidades de assessoramento como, por exemplo, o controle jurídico e a supervisão de *compliance* integrantes da estrutura de governança da instituição compõem a segunda linha de defesa; e a auditoria ou avaliação independente realizada pelos órgãos do sistema de controle interno é a terceira.

Esse novo paradigma, adotado para as contratações na forma de Lei Geral, permite assegurar maior controle a partir do gerenciamento de riscos durante o processamento das contratações públicas. Ponto de destaque é o fato de, por ser a Lei Geral aplicável a qualquer instituição pública em todos os entes e esferas, o parágrafo 1º do art. 169 dessa Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que cabe ao regulamento dispor sobre a implementação das práticas a que se refere esse artigo. Esse dispositivo permite que a alta administração de cada órgão ou entidade considere “as características e riscos atuais das atividades” da própria instituição (art. 41, parágrafo único do Decreto nº 8.420/2015), assegurando a contínua atualização de opções “que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos”.

1.2. O controle interno enquanto ferramenta estratégica para a integridade

Para este trabalho, é relevante o controle da Administração Pública sobre si mesma, ou seja, a autotutela, que decorre do princípio da eficiência, ao qual se vincula toda autoridade pública, devendo verificar a correção dos atos que pratica ou em razão da função que responde. Trata-se de um controle exercido “sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos” (Di Pietro, 2006, p. 87).

O controle interno, enquanto exercício da autotutela, relaciona-se diretamente com a integridade governamental “em razão de sua atuação marcadamente preventiva, de sua posição mais próxima aos atos de gestão e de sua capacidade de verdadeiramente auxiliar o ordenador de despesas e a máxima autoridade da Administração Pública” (Zenkner, 2019, p. 285).

Para existir uma gestão bem desenvolvida da integridade, os controles internos devem ser coordenados com os demais sistemas – correcional, gestão da ética, auditoria, incentivo a denúncias e entre outros – para “favorecer os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos” (CGU, 2017, p. 06).

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 qualifica a definição de controles internos como o “conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros” destinados ao enfrentamento dos riscos e ao fornecimento de “segurança razoável na consecução da missão da entidade” (art. 2º, inc. V) de onde sobrevém a expressão “riscos à integridade”.

Essa conceituação esta em sintonia com a norma NBR ISO 31000:2018 que estabelece ser o controle uma medida que mantém ou modifica o risco, podendo incluir “qualquer processo, política, dispositivo, prática, ou outras condições e/ou ações que mantêm e/ou modificam o risco”, ainda que não exerça o efeito pretendido ou presumido para alterar o risco. Em outros termos, associa o controle ao conceito de tratamento de riscos, mesma referência feita pelo TCU (2015) ao reportar que “a atividade de controle interno tem por objetivo mitigar os riscos de que a organização não alcance seus objetivos”.

2. ESTUDO DE CASO

Foi realizado um estudo de caso no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, especificamente, em relação ao processamento das suas contratações públicas desenvolvidas ao longo do exercício de 2021, seguindo os parâmetros dos estudos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União em relação à identificação dos riscos e apontados por intermédio do Acórdão nº 1.321/2014 – TCU – Plenário.

Com esse foco, foram mapeados 214 documentos (64 Acórdãos, normas, livros, notas técnicas, orientações normativas, pareceres, súmulas, resoluções etc.) que culminaram na construção do documento final denominado “Documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições)” pelo TCU. Nele continham 117 riscos; 150 possíveis controles internos para mitigá-los, distribuídos pelas fases, etapas e tarefas do metaprocessamento de contratação; além de diversas outras definições, considerações etc.

Uma vez que a Corporação de Bombeiros Distrital ainda não formalizou o próprio programa de integridade para suas contratações, o estudo de caso considerou, em juízo de simulação, a aplicação na Corporação dos elementos comuns de um sistema de gestão de *compliance* fornecido pela norma ISO 37301:2021, tendo em conta que o programa de integridade deve ser estruturado e aplicado “de acordo com as características e riscos atuais das atividades” de cada organização (Decreto nº 8.420/2015).

O estudo considerou ainda a implementação de um “processo global de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos” (ABNT, 2018) conforme a estrutura da gestão de riscos proposta pela norma ABNT NBR ISO 31000:2018.

Outra premissa do estudo considerada foi a limitação da ferramenta previstas na norma NBR IEC 31010:2021 chamada “matriz de riscos” que se constitui em mera representação visual do conjunto de eventos de riscos, necessitando, contudo, de validação da precisão dos dados. Essa limitação da matriz de risco foi atenuada com o uso conjunto de outras ferramentas propostas pela mesma NBR IEC 31010:2021, como, por exemplo, a técnica da Análise de Modos, Efeitos

e Criticidade de Falha (FMECA) e o desenvolvimento de um Índice de Risco baseado em simulação de eventos, a exemplo dos controles internos propostos pelo TCU.

Pela FMECA, a identificação do número de prioridade de risco (NPR) não serviu e apenas para atribuir níveis de importância para os eventos de risco, mas também para cotejar os controles internos da Corporação com aqueles recomendados pelo TCU e, assim, definir a criticidade e os riscos residuais. Essa técnica tornou possível alcançar uma escala ou medida de risco consistente capaz de indicar o quão próximo um processo ou atividade está da condição de conformidade, também conhecida como “estar em *compliance*”.

Para reduzir a subjetividade da magnitude do nível de risco, a segunda técnica extraída da norma NBR IEC 31010:2021 foi simular um Índice de Risco para o menor risco residual possível e outro para o risco residual máximo, considerando como paradigma e situação ideal a presença de um controle interno forte. Este mitiga o risco em todos os aspectos relevantes, sem falhas e pode ser enquadrado em um nível de "Melhor Prática" (os controles internos propostos pelo TCU).

Para a NBR IEC 31010:2021, “os índices de risco podem ser utilizados para avaliar uma série de riscos com o uso de critérios similares de modo a que possam ser comparados” com um sistema conhecido (ABNT, 2021, p. 91).

Nesse ponto, considerando que a probabilidade de ocorrer um evento de risco foi avaliada com uma escala de 1 a 5 e que as suas consequências foram avaliadas com uma escala de 1 a 16, temos que o maior nível de risco inerente foi $NR=80$ (5×16) e o menor nível de risco inerente foi $NR=1,0$ (1×1). Por outro lado, considerando que a eficácia dos controles pode ser avaliada como “inexistente” (1,0); “fraca” (0,7); “mediana” (0,4) ou “forte” (0,1) e assumindo que o controle proposto pelo TCU seja “forte”, teve-se dois Índices de Risco como paradigmas: a) o maior nível de risco residual correspondente a $NR=8,0$ ($80 \times 0,1$); e b) o menor risco residual, $NR=0,1$ ($1 \times 0,1$).

Por fim, ainda como premissa para o estudo de caso, deve-se considerar que, no metaprocessos de contratações, os riscos de fases, subprocessos ou tarefas não podem ser agregados diretamente; não é boa prática definir-se o risco de uma operação a partir de uma média ou equivalência entre a ocorrência de determinado número de riscos. Aplica-se no caso a teoria do elo mais fraco, muito comum na engenharia de segurança, da qual se extrai o adágio de que qualquer sistema é tão forte quanto o seu elo mais fraco ou, em outras palavras, o nível de risco do metaprocessos de contratações será o nível mais elevado apurado da análise de riscos de seus subprocessos, fases atividades ou tarefas.

Como referentes metodológicos, o primeiro passo do processo de avaliação de risco é produzir

uma lista abrangente de riscos que possam causar algum impacto no processo de contratações. Neste estudo de caso, foram considerados os riscos mapeados e identificados pelo Tribunal de Contas da União como uma base de dados já tratada por especialistas da equipe técnica daquele Órgão de Controle Externo, tidos como sendo aqueles mais comuns para a atividade.

Uma vez listados os eventos de riscos, passou-se à determinação das probabilidades de ocorrência dos eventos de risco identificados e a respectiva avaliação dos possíveis impactos, ainda sem considerar quaisquer possíveis controles existentes. A análise semiquantitativa foi escolhida para reduzir a subjetividade, auxiliada pelo uso de “escalas numéricas previamente convencionadas para mensurar a consequência e a probabilidade, os quais são combinados, por meio de uma fórmula, para produzir o nível de risco” (TCU, 2018). Com tal propósito, foram utilizados os descritores e as tabelas, sugeridos por Souza e Brasil (2017, p. 64).

Esse produto da probabilidade com o impacto é o primeiro fator que foi considerado, chamado de Nível de Risco ou de Risco Inerente. O Nível de Risco é plotado na Matriz de Risco proposta na norma IEC 31.010:2021 e adaptada de Souza e Brasil (2017, p. 64). Em seguida, foram avaliados os procedimentos e controles internos existentes no CBMDF, cotejando-os com aqueles recomendados pelo TCU para cada um dos eventos de risco identificados, avaliando-se sua existência, adequação e efetividade, utilizando-se igualmente da tabela com descritores propostos por Souza e Brasil (2017, p. 126).

O último fator considerado foi a análise dos dados apurados. No caso do programa de integridade nas contratações, o método FMECA comportou-se como uma ferramenta analítica assegurando que os eventos de riscos potenciais, ou “modos de falhas”, foram considerados durante todo o metaprocessamento de contratação. Para tanto, consideram-se as escalas métricas e respectivos níveis de significância ou de pesos, definidos nas tabelas de descritores, para se determinar o Nível de Prioridade de Risco (do inglês, *Risk Priority Number* – RPN) – também chamado de Risco Residual – mediante a multiplicação das notas de probabilidade ou ocorrência; consequência ou severidade; e controle ou detecção. Nesse ponto, a utilização da Tabela FMECA contribuiu para uma melhor análise dos dados.

Importante registrar que, quanto menor o RPN alcançado para cada evento de risco, maior o alinhamento dos controles internos com os mecanismos e procedimentos de integridade recomendados pelo TCU. E, para assegurar uma classificação objetiva, são utilizadas como referenciais as métricas constantes da Tabela 1.

Tabela 1 - Avaliação da eficácia dos controles internos

NPR ou Risco Residual	Categoria	Eficácia/Ações
NR > 24	Risco Extremo	Sem eficácia: Demanda ação imediata da alta administração.

$10 \leq NR \leq 24$	Risco Alto	Pouco eficaz: Deve-se implementar controles e planos de ação.
$4 \leq NR < 10$	Risco Moderado	Eficaz: Definir responsabilidade gerencial.
$NR < 4$	Risco baixo	Muito eficaz: Manter e monitorar práticas e procedimentos.

Fonte: elaborada pelo autor.

Anota-se que o NPR está relacionado com o chamado “apetite de risco”, assim entendido como o limite que uma organização está disposta a aceitar ou tolerar determinado nível de risco e, deliberadamente, deixar de tomar medidas para alterar a probabilidade ou a consequência do risco. Segundo o TCU, quando o Nível de Risco é classificado como “Moderado” ou “Baixo”, o nível de risco pode estar dentro do apetite de risco, porém, tomando-se o nível de risco Baixo, “é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas assumindo-se mais riscos, avaliando a relação custos x benefícios, como diminuir o nível de controles” (TCU, 2018, p. 32).

Concluído o processo de avaliação de riscos, a Tabela FMECA foi complementada com os demais dados necessários para a elaboração de um Plano de Tratamento.

3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste estudo, os gestores do CBMDF recrutaram uma amostra aleatória de servidores militares que estavam habilitados a participar da pesquisa e aceitaram fazê-lo (população de estudo), totalizando um retorno médio de 32 respostas para cada quesito.

Todas as respostas aos 306 quesitos avaliados fazem parte do processo de avaliação de riscos e foram consolidadas em uma tabela FMECA. Nessa tabela, foram apurados, inicialmente, os resultados correspondentes aos riscos inerentes que, depois de confrontados com os controles propostos pelo TCU, determinou-se o *Risk Priority Number* – ou risco residual – para cada um dos 102 eventos de risco, ou modo de falha potencial.

3.1. Resultados quantitativos

As Tabelas de 2 a 6 apresentam os resumos do processo de avaliação de risco do metaprocesso de aquisições da instituição pesquisada. Pelas Tabelas 2, 3 e 4, será possível identificar as avaliações da probabilidade de ocorrência dos eventos, os respectivos impactos e a capacidade de detecção dos controles internos existentes, em sua dimensão quantitativa.

Tabela 2 - Resultado da avaliação da probabilidade de ocorrência dos eventos de riscos

Probabilidade	Quantidade de Eventos de Risco	%
Muito Baixa	10	9,8
Baixa	66	64,7

Média	25	24,5
Alta	1	1,0
Muito Alta	0	0,0
SOMA	102	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 3 - Resultado da avaliação da severidade da ocorrência dos eventos de riscos

Impacto	Quantidade de potenciais Efeitos	%
Muito Baixa	0	0,0
Baixa	0	0,0
Média	12	11,8
Alta	74	72,5
Muito Alta	16	15,7
SOMA	102	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 4 - Resultado da avaliação da eficácia dos controles internos

Detecção	Quantidade de controles sugeridos	%
Inexistente	0	0,0
Fraco	25	24,5
Mediano	75	73,5
Forte	2	2,0
SOMA	102	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Quanto à dimensão quantitativa e qualitativa, a Tabela 5 aglutina os 102 fatores de risco com seus respectivos impactos e possíveis controles internos, agrupando os resultados em quatro categorias: baixo, moderado, alto ou extremo.

Tabela 5 - Resultado do processo de avaliação de riscos nas contratações

Fator de risco	Categoria	Número de atividades	
		Risco Inerente	Risco Residual
NR > 24	Risco Extremo	2	0
10 ≤ NR ≤ 24	Risco Alto	79	7
4 ≤ NR < 10	Risco Moderado	20	78
NR < 4	Risco baixo	1	17
	SOMA	102	102

Fonte: elaborada pelo autor.

É possível inferir da Tabela 5 que, das 102 atividades relacionadas aos procedimentos internos utilizados na condução dos processos de compras e contratações da Corporação pesquisada, em 79% das atividades avaliadas, a relação de probabilidade *versus* severidade do impacto tem um risco inerente classificado como alto e, em apenas 20%, o risco inerente é considerado moderado. Mas, quando se avalia a situação dos controles internos existentes, 73,5% dos controles foram considerados formalizados, conhecidos e adotados na prática; funcionando na

maior parte das vezes e, portanto, com capacidade mediana para detectar irregularidades ou ilegalidades.

Além disso, levando-se em consideração o erro amostral em virtude do recrutamento de apenas uma amostra da totalidade de servidores militares que compõem a população de interesse, estima-se que, para a população de origem, os verdadeiros níveis para os riscos inerentes e riscos residuais estejam situados nos intervalos indicados na Tabela 6 a seguir, com um intervalo de confiança de 95%.

Tabela 6 - Resultado do processo de avaliação de riscos nas contratações do CBMDF, com intervalo de confiança de 95%

Fator de risco	Categoria	Número de atividades	
		Risco Inerente [IC95%]	Risco Residual [IC95%]
NR > 24	Risco Extremo	2 e 2	0 e 0
$10 \leq NR \leq 24$	Risco Alto	85 e 70	10 e 4
$4 \leq NR < 10$	Risco Moderado	15 e 28	83 e 67
NR < 4	Risco baixo	0 e 2	31 e 9

Fonte: elaborada pelo autor.

3.2. Análise qualitativa

Visando uma melhor análise e compreensão dos resultados, os dados colhidos dos questionamentos, inicialmente separados entre as fases preparatória, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos (áreas que compõem o metaprocessos de contratações), foram agrupados em 11 subprocessos ou atividades.

Os resultados indicaram que as respostas aos questionários apresentaram disparidades de índices atribuídos entre as atividades/tarefas. Para os riscos inerentes, os níveis variaram de NR=3,6 a NR=28,8, ou seja, em média o nível de risco variou entre alto e extremo, sendo que em apenas dois eventos chegou-se ao NR acima de 24 (extremo). Mas, quando considerados os controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis que variaram entre NR=1,1 a NR=12,4; e apesar de ter registros de risco baixo, pela “teoria do elo mais fraco”, o nível de risco residual é classificado como risco moderado.

Os escores também indicaram que 70% dos riscos residuais dos subprocessos ficaram abaixo do Índice de Risco máximo utilizado como paradigma, correspondente a NR=8,0; no entanto, também apontam para a necessidade do uso de artefatos, ações ou controles compensatórios que permitam reduzir o risco residual para um patamar mais conservador (“risco baixo”),

tomando-se o índice de risco paradigma de NR < 4,0.

3.3. Utilização da criticidade para a melhoria dos controles

No estudo de caso, houve a preocupação de identificar o número de prioridade de risco (NPR) não apenas para atribuir níveis de importância para os eventos de risco, como também para cotejar os controles internos da Corporação com aqueles recomendados pelo TCU e, assim, definir os riscos residuais a partir da simulação de um *standard*. O resultado foi uma escala ou medida de risco consistente que indica o quão próximo um processo ou atividade estará da condição de conformidade, também conhecida como “estar em *compliance*”.

A análise foi, então, complementada na tabela FMECA com um campo fundamental para o estudo, buscando apontar ações corretivas, mecanismos de governança e de integridade compensatórias capazes de implementar ou aumentar a eficácia dos controles já existentes. Avaliando a diversidade de controles internos propostos pelo TCU para os eventos de riscos identificados, foi possível aglutinar os controles compensatórios com maior abrangência, de modo a abarcar o tratamento de mais de um modo de falha potencial em estruturas e mecanismos adequados de governança para “auxiliar, e não impedir, a realização dos objetivos da organização” (CGU, 2017, p. 38).

A Tabela 7 a seguir apresenta os modos de falha ou eventos de riscos agrupados em 10 ações corretivas ou controles compensatórios necessários para responder aos riscos na Corporação em análise.

Tabela 7 - Ações corretivas, mecanismos compensatórios de governança e de integridade

Item	Ação Compensatória	Modo de Falha Potencial - Eventos de Risco	Impacto na vulnerabilidade da Corporação
1	Regulamentação Interna de procedimentos	FR#1; FR#2; FR#3; FR#5; FR#6; FR#7; FR#10; FR#12; FR#13; FR#14; FR#16; FR#17; FR#18; FR#24; FR#27; FR#28; FR#29; FR#30; FR#31; FR#32; FR#33; FR#34; FR#35; FR#36; FR#37; FR#38; FR#39; FR#40; FR#42; FR#44; FR#45; FR#51; FR#54; FR#55; FR#58; FR#59; FR#60; FR#61; FR#62; FR#63; FR#64; FR#66; FR#67; FR#68; FR#69; FR#70; FR#71; FR#75; FR#78; FR#79; FR#80; FR#81; FR#82; FR#85; FR#86; FR#87; FR#88; FR#90; FR#91; FR#93; FR#94; FR#95; FR#96; FR#98; FR#102	64%
2	Manualização de procedimentos operacionais	FR#20; FR#21; FR#22; FR#24; FR#25; FR#26; FR#27; FR#28; FR#29; FR#32; FR#33; FR#34; FR#35; FR#36; FR#37; FR#38; FR#39; FR#41; FR#43; FR#45; FR#46; FR#47; FR#48; FR#49; FR#50; FR#51; FR#52; FR#53; FR#54; FR#55; FR#57; FR#58; FR#59; FR#62; FR#64; FR#65; FR#72; FR#73; FR#74; FR#75; FR#76; FR#77; FR#83; FR#85; FR#86; FR#87; FR#89; FR#90; FR#91; FR#92; FR#93; FR#94; FR#95; FR#96; FR#97; FR#98; FR#99; FR#100; FR#101; FR#102	59%
3	Revisão Gerencial (Double Check; Check Lists)	FR#1; FR#3; FR#4; FR#8; FR#9; FR#15; FR#16; FR#17; FR#18; FR#20; FR#21; FR#22; FR#27; FR#28; FR#29; FR#35; FR#36; FR#40; FR#41; FR#42; FR#44; FR#46; FR#47; FR#48; FR#50;	58%

		FR#52; FR#54; FR#55; FR#56; FR#57; FR#60; FR#62; FR#63; FR#64; FR#65; FR#66; FR#70; FR#71; FR#75; FR#76; FR#77; FR#81; FR#82; FR#83; FR#84; FR#85; FR#86; FR#88; FR#89; FR#90; FR#91; FR#92; FR#92; FR#94; FR#95; FR#97; FR#98; FR#102	
4	Informatização de Procedimentos	FR#1; FR#2; FR#3; FR#5; FR#6; FR#7; FR#12; FR#13; FR#14; FR#15; FR#20; FR#21; FR#22; FR#28; FR#29; FR#30; FR#31; FR#32; FR#33; FR#34; FR#35; FR#40; FR#42; FR#44; FR#45; FR#46; FR#54; FR#55; FR#56; FR#62; FR#67; FR#68; FR#69; FR#70; FR#71; FR#75; FR#76; FR#82; FR#85; FR#90; FR#91; FR#92; FR#93; FR#94; FR#95; FR#96	45%
5	Definição de Matriz de Competências	FR#1; FR#2; FR#4; FR#5; FR#8; FR#9; FR#11; FR#12; FR#15; FR#17; FR#19; FR#27; FR#35; FR#36; FR#38; FR#44; FR#52; FR#54; FR#55; FR#56; FR#60; FR#61; FR#63; FR#64; FR#66; FR#70; FR#71; FR#77; FR#78; FR#79; FR#80; FR#81; FR#88; FR#89; FR#96; FR#100	36%
6	Política de Gestão das Aquisições	FR#13; FR#14; FR#18; FR#23; FR#30; FR#31; FR#32; FR#33; FR#34; FR#39; FR#41; FR#61; FR#78; FR#79; FR#80; FR#83; FR#84; FR#86; FR#87; FR#96; FR#97	21%
7	Due Diligence	FR#23; FR#25; FR#26; FR#43; FR#47; FR#48; FR#49; FR#50; FR#53; FR#58; FR#67; FR#68; FR#69; FR#70; FR#71; FR#72; FR#73; FR#74; FR#84; FR#97	20%
8	Plano de Comunicação e Reporte	FR#23; FR#37; FR#38; FR#49; FR#51; FR#53; FR#64; FR#98; FR#99; FR#100; FR#101	11%
9	Programa de Auditoria Interna	FR#3; FR#21; FR#22; FR#28; FR#29; FR# 47; FR#62; FR#97	8%
10	Planos de Contingência	FR#37; FR#38; FR#58; FR#59	4%

Fonte: elaborada pelo autor.

Como “as medidas de mitigação dos riscos podem possuir efeitos mais amplos do que o tratamento do risco em si” (CGU, 2018, p. 41), sua implementação a partir de um programa de *compliance* tem a capacidade de mitigar um evento de risco, proporcionando segurança razoável e atuando como excludente de culpabilidade. Isso demonstra que o gestor atuou dentro do conceito do “homem médio”, aquele que se porta de modo leal, cauteloso e dirigente.

4. CONCLUSÃO

Do estudo dos elementos que compõem o processo de gestão de riscos fica claro que, especialmente na estruturação do *compliance* público, os controles internos se constituem em uma das principais ferramentas para o tratamento de riscos. A gestão de riscos, então, surge como uma forte medida de governança organizacional, capaz de fomentar mecanismos de controles internos que favorecem os agentes públicos a tomarem decisões de acordo com critérios técnicos, além de permitir o enfrentamento dos riscos e o fornecimento de segurança razoável para a Administração.

Uma primeira conclusão parcial que se pode alcançar dos dados quantitativos é que, na medida em que os controles internos forem formalizados, conhecidos e adotados na prática, ou forem enquadrados em um nível de "Melhor Prática" com capacidade de mitigar os riscos em todos

os aspectos relevantes, será possível alcançar uma melhor classificação de risco residual. Em outros termos, é a implementação de controles internos na forma de políticas, diretrizes, normalização de procedimentos, rotinas operacionais, sistemas informatizados, matrizes de responsabilidade, fluxos, entre outros procedimentos internos de integridade, que permitirá o enfrentamento dos riscos à integridade, promovendo o esperado ambiente íntegro e confiável no âmbito das contratações da organização.

Da análise qualitativa dos dados, a conclusão não será diferente. De um modo geral, os resultados apresentam a classificação dos riscos inerentes – apurado sem levar em conta quaisquer ações de mitigação de risco – que na maioria variaram entre risco alto e moderado; já, quando avaliado em conjunto com os controles internos implementados, uma significativa maioria dos eventos teve sua classificação reduzida para o risco moderado e baixo.

Comparando esses resultados com os índices de risco utilizados como paradigma, é possível identificar que a maioria dos riscos residuais estudados se mantiveram acima desse *standard*, ressaltando-se que a hipótese do presente trabalho foi confirmada.

Tal fato demonstra a necessidade de implementação de controles internos compensatórios para manter os níveis de risco dentro de limites compatíveis com os índices de risco paradigma.

Nesse ponto, é válido um registro: mesmo que um risco residual próximo do “risco zero” possa ser considerado uma utopia, uma meta inalcançável; esse não pode ser um argumento para o gestor público justificar uma tolerância elevada e deixar de reduzir o nível para um risco baixo, exceto se a aceitação de mais risco decorrer de oportunidades com maior retorno e desde que demonstrada a avaliação da relação custos x benefícios. O comportamento esperado, portanto, é de perseguir o Nível de Risco Baixo para assegurar maior confiança e integridade nas contratações.

Os resultados demonstram ainda que existem controles cuja ineficiência ou falha podem ser catastróficas. Em tais situações, uma das formas de manter o processo de contratação confiável e *compliant* é não depender de um único controle, assegurando, por exemplo, uma “malha” de controle ao processo e, se necessário, oferecendo um sistema de redundâncias com a implementação de controles internos compensatórios.

Percebe-se que o programa de *compliance* nas contratações públicas não trata apenas do aumento da transparência, do incentivo a denúncia de irregularidades ou da promoção de treinamento em um código de conduta e questões éticas amplas. Essas medidas são úteis, mas, por si só, podem não resultar em melhorias significativas. Quando combinadas com melhorias nos processos de controle, todavia, a promoção do esperado ambiente íntegro e confiável, com contratações eficientes, efetivas e eficazes, são muito mais prováveis de serem observadas,

corolário do COSO ERM (2020).

Por fim, para além dos objetivos buscados por esta pesquisa e apesar de o estudo de caso ter sido desenvolvido em uma organização específica, a base de dados do TCU utilizada no processo de avaliação de riscos é composta por eventos que estão atualizados e de acordo com a Nova Lei Geral de Licitações. É possível personalizar a metodologia para os processos, tarefas, fases, atividades relacionadas com a contratação de qualquer órgão da Administração Pública, desde que ajustada aos contextos externo, interno, aos objetivos e riscos específicos de cada organização.

Referências

Adachi, P. P. (2016). Governança, risco e *compliance* nas empresas familiares. in Saad-Diniz. E.; Adachi, P.P.; Domingues, J.O. (Org). *Tendências em governança corporativa e compliance* (pp. 69-76). São Paulo: LiberArs.

Alencar, A. C. (2020). *Compliance inteligente nas contratações públicas: defesa efetiva da concorrência* (Tese de doutorado, Universidade de Salamanca). <https://doi.org/10.14201/gredos.145331>

Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018). *ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de Riscos – Diretrizes*. (2 ed.). Rio de Janeiro: ABNT.

Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018). *ABNT NBR ISO 31010:2021. Gestão de Riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos*. Rio de Janeiro: ABNT.

Bernstein, P. L. (1997). *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. (Tradução Ivo Korytowski). Rio de Janeiro: Campus.

Brasil. Controladoria-Geral da União (2017). *Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público*. Brasília: CGU. https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf

Brasil. Controladoria-Geral da União (2018). *Guia prático de implementação de programa de integridade pública*. Brasília: CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>

Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (2018). Introdução à Gestão de Riscos: Estruturas de Gerenciamento e Bases Normativas. In R. F. de A. Miranda. *Implementando a Gestão de riscos no setor público*. Brasília: Diretoria de Educação Continuada/ENAP.

Brasil. Ministério da Economia (2021). Cadernos Brasil na OCDE: Compras Públicas. V. Thorstensen & L. F. Giesteira (Coord.). Brasília: IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/cbocdecpc/compraspublicas>

Brasil. Tribunal de Contas da União (2018). *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex).

Carvalho Filho, J. C. dos S. (2016). *Manual de direito administrativo* (30. ed.). São Paulo: Atlas.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2020). Compliance risk management: applying the COSO ERM framework. <https://www.coso.org/Documents/Compliance-Risk-Management-Appling-the-COSO-ERM-Framework.pdf>

Di Pietro, M. S. Z. (2019). *Direito administrativo*. (32 ed.). Rio de Janeiro: Forense.

Fernandes, J. U. J. (2017a). O governo contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia do país. Brasília: SEBRAE.

Gala, P. (2003). A teoria institucional de Douglass North. *Brazilian Journal of Political Economy*, 23(2), 276-292. <https://doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2007). Guia de orientação para gerenciamento de riscos corporativos. In E. La Rocque. (Coord.). *Cadernos de Governança Corporativa 3*. São Paulo: IBGC.

Jessé Torres P. J. (2009) Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável. (2 ed.). Belo Horizonte: Fórum.

Joia, L. A., Soler, A. M., Bernat, G. B., & Rabechini Jr., R. (2013). *Gerenciamento de riscos em projetos*. (3 ed.). Rio de Janeiro: FGV.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2017). Recommendation of the Council on Public Integrity, OCDE/LEGAL/0435. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

Porto, E. G. (2020). *Compliance & governança corporativa*. Porto Alegre: Lawboratory.

Souza, K., & Brasil, F. (2017). Como gerenciar riscos na Administração Pública: Estudo Prático em Licitações, Curitiba: Negócios Públicos.

The Institute of Internal Auditors (2020). *Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa*. (Tradução de IIA Brasil). <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-iaa-2020>

Zenkner, M. (2019). Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum.