

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap Int MAURÍCIO MESSIAS PINHEIRO

**SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL: GESTÃO DE RISCOS NAS
AQUISIÇÕES PÚBLICAS DA ORGANIZAÇÃO MILITAR**

Rio de Janeiro

2022

Cap Int MAURÍCIO MESSIAS PINHEIRO

**SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL: GESTÃO DE RISCOS NAS
AQUISIÇÕES PÚBLICAS DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção do grau de especialização em Ciências Militares.

Orientador:

Rio de Janeiro

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Francisco José de Paula Junior
CRB7/6686

P654

Pinheiro, Maurício Messias.

Sistema de excelência gerencial: gestão de riscos nas aquisições públicas da organização militar / Maurício Messias Pinheiro – 2022.

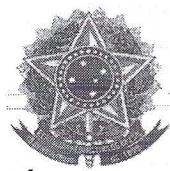
51 f.: il.

Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2022.

Orientação: Cap. Filipe Oliveira de Souza

1. Excelência gerencial. 2. Gestão de riscos. 3. Aquisições públicas. I Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. II Título.

CDD: 355



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)**

DIVISÃO DE ENSINO E PESQUISA/ CURSO DE LOGÍSTICA

Ao Cap Int MAURÍCIO MESSIAS PINHEIRO

O Presidente da Comissão de Avaliação do TCC, cujo título é SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL: GESTÃO DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS DA ORGANIZAÇÃO MILITAR, informa à Vossa Senhoria o seguinte resultado da deliberação: **APROVADO** com o conceito **BOM**.

Rio de Janeiro, RJ, 05 de setembro de 2022.



DEMIAN SANTOS DE OLIVEIRA - Ten Cel
Presidente



FILIFE OLIVEIRA DE SOUZA - Cap
1º Membro



LUIZ FELIPE GOUVEIA NEVES - Cap
2º Membro

CIENTE: 
MAURÍCIO MESSIAS PINHEIRO - Cap
Postulante

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por tudo, por mais um dia, por ter saúde e por acordar todas as manhãs. Bendita seja a Glória do Senhor, onde Ela repousar. Agradeço especialmente a minha esposa Hiandra que me acompanha nesta difícil jornada. Não é fácil ser esposa de militar, porém entre risos e lágrimas, remaremos juntos. Ao meu filho Ramsés, meu Faraó, meu tudo. Seu sorriso justifica qualquer esforço. Papai te ama.

Agradeço também à minha família que mesmo de longe torce por mim. E por último, a todos aqueles que me ajudaram a chegar até aqui. Gratidão.

RESUMO

O presente trabalho tratou sobre a utilização do Sistema de Excelência Gerencial e as ferramentas que são utilizadas nas Seções de Aquisição Licitação e Contratos de Organizações Militares do Exército Brasileiro. O objetivo principal foi abordar sobre Gestão de Riscos na área de aquisições públicas. Para isso, buscou-se apoio na literatura existente e na própria regulamentação da Força sobre o assunto. No tocante à técnica de coleta de dados, utilizou-se o método de pesquisa documental, o método de pesquisa bibliográfica e entrevista com integrantes do setor. Diante dos resultados obtidos concluiu-se que a Gestão de Riscos é uma ferramenta importante para o funcionamento adequado dos controles internos administrativos da Organização Militar com autonomia administrativa, por isso, o Comando do Exército tem envidado esforços para a elaboração e utilização de Política formalizada de Gestão de Riscos, e com a criação da metodologia que classificou riscos e definiu o processo de gestão dos riscos identificados que possam dificultar a consecução dos objetivos estratégicos organizacionais.

Palavras-chave: Excelência Gerencial, Gestão de Riscos, Aquisições Públicas.

ABSTRACT

The present work dealt with the use of the Management Excellence System and the tools that are used in the Acquisition, Bidding and Contracts Sections of Military Organizations of the Brazilian Army. The main objective was to address Risk Management in the area of public procurement. For this, support was sought in the existing literature and in the Force's own regulation on the subject. Regarding the data collection technique, the documental research method, the bibliographic research method and interviews with members of the sector were used. In view of the results obtained, it was concluded that Risk Management is an important tool for the proper functioning of the administrative internal controls of the Military Organization with administrative autonomy, therefore, the Army Command has made efforts to develop and use a formalized Policy of Risk Management, and with the creation of the methodology that classified risks and defined the process of management of the identified risks that could hinder the achievement of the organizational strategic objectives.

Keywords: Management Excellence, Risk management, Public Acquisitions.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Princípios de gestão de risco.....	23
FIGURA 2- Formas de gerenciamento de riscos.....	24
FIGURA 3- Percentual de participantes que já ouviram falar sobre gestão de riscos	31
FIGURA 4- Localização da Organização Militar onde os militares participantes servem	32
FIGURA 5- Percentual de participantes que utilizam/utilizaram modelo de gestão de riscos na SALC.....	32
FIGURA 6- Modelos de ferramentas de gestão de riscos utilizadas pelos participantes	33
FIGURA 7- Presença de seção/escritório de gestão de riscos nas OM's na opinião dos participantes.....	33
FIGURA 8- Percentual de militares que afirmaram haver Conformidade de Registro e Gestão na OM que servem	34
FIGURA 9- Existência de integração entre SALC, Conformidade de Registro e Gestão e Gestão de riscos na opinião dos participantes.....	34
FIGURA 10- Nível de concordância dos participantes sobre as atividades desenvolvidas na SALC trazerem riscos para a imagem da Força	35
FIGURA 11- Concordância dos participantes sobre a identificação de risco nas atividades da seção.....	35
FIGURA 12- Opinião dos participantes quando questionados sobre os mecanismos de controle interno da OM.....	36

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 PROBLEMA	9
1.1.1 Antecedentes do Problema	9
1.1.2 Formulação do Problema	9
1.2 OBJETIVOS	10
1.2.1 Objetivo Geral	10
1.2.2 Objetivos Específicos	10
1.3 QUESTÕES DE ESTUDO	10
1.4 JUSTIFICATIVA	11
2. REVISÃO DA LITERATURA	12
2.1. LICITAÇÕES PÚBLICAS	12
2.1.1 Modalidades e tipos de licitações pública	13
2.1.2 Licitações no Exército Brasileiro	14
2.2. SEÇÕES DE AQUISIÇÃO LICITAÇÕES E CONTRATOS DAS OM'S	15
2.3. GESTÃO DE RISCOS	16
2.3.1 Identificação dos riscos	19
2.3.2 Avaliando os riscos	21
2.3.3 Ferramentas de Gestão de risco	21
2.4 A GESTÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DO COMANDO DO EXÉRCITO	24
3 METODOLOGIA	28
3.1 OBJETO FORMAL DE ESTUDO	28
3.2 AMOSTRA	28
3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA	29
3.4 PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO DA LITERATURA	29
3.5 INSTRUMENTOS	30
3.6 ANÁLISE DOS DADOS	30
4 RESULTADOS	31
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	37

6. CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	47

1. INTRODUÇÃO

Os casos de corrupção divulgados pela mídia, se tornam cada vez mais frequentes, como por exemplo, podemos citar Operação Lava Jato, Operação Fumaça, Operação Onça, Operação Narcos e diversas outras operações policiais sobre escândalos e desvios, bem como também, casos de desperdícios de dinheiro público, que movimentaram milhões de reais. Isso têm chamado a atenção do povo brasileiro. Com o aumento dos casos de corrupção em entidades públicas, aumenta, conseqüentemente, o risco de envolvimento de agentes públicos nos casos. Desta forma, cresce a importância da utilização de ferramentas para prevenção de danos. O Sistema de Excelência Gerencial, especificamente com a Gestão de Riscos e Controle Interno, se tornam a primeira linha de defesa para o evitar grandes dissabores. Segundo Miranda (2021) há tempos discute-se a necessidade de adoção de mecanismos de gerenciamento de riscos no âmbito do setor público. Apesar da notória evolução gerencial observada na Administração Pública nos últimos vinte anos, a gestão de risco ainda é um paradigma a ser alcançado. Muitas organizações ainda praticam um modelo de controle burocrático, de origem daspiana, com foco nas normas e nos procedimentos e não nos resultados.

A sociedade está exigindo de seus agentes condutas ilibadas, e para que isso ocorra é de fundamental importância o controle das atividades que envolvem recursos. Segundo Cruz (2006) o controle caracteriza por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente e periódica, consubstanciada documento de outro meio, que expressam ação, uma situação, um resultado, entre outros. Ainda, segundo o autor, essas atividades, quando exercidas pelos diversos segmentos da organização, constituem o chamado controle interno.

O Exército Brasileiro (EB), órgão que possui grande credibilidade perante a sociedade, não está imune a estes casos anteriormente citados. Percebendo isso, o próprio EB começou a se atualizar e a regulamentar, pondo em prática as diretrizes e as orientações dos do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2016), por meio de portarias para regular o Sistema de Governança e Gestão do EB. Fruto disso, viu-se a necessidade de dividir o tema em áreas: Planejamento Estratégico, Governança, Gestão Organizacional, Gestão de Projetos, Gestão de Processos, Gestão de Riscos, Medição de Desempenho e Integridade. São as diretrizes mais recentes sobre o

assunto: Portaria 987 do comandante do Exército de 18 de setembro de 2020 que trata sobre a governança no Exército Brasileiro e a Portaria 292 do EME (BRASIL,2019a; BRASIL, 2019b).

Diante da rapidez dos acontecimentos e da grande quantidade de informações a qual são expostos, decisões ainda precisam ser tomadas pelos comandantes de Organizações Militares, em todos os níveis. Além disso, eles também são responsáveis pela parte patrimonial e financeira de seus quartéis.

1.1 PROBLEMA

1.1.1 Antecedentes do Problema

É evidente a necessidade de mecanismo de coordenação e controle para proteção à Instituição e aos agentes envolvidos nas aquisições públicas dentro das Organizações Militares. Neste contexto, é de extrema importância a utilização da identificação de riscos e seu controle para que os gestores e tomadores de decisão possam acompanhar os processos que apresentem maior possibilidade para essa ocorrência. O Exército Brasileiro, como gestor do dinheiro público colocado a sua disposição, precisa dispor de ferramentas ou adequar as existentes, de forma a possibilitar a identificação e controle destes riscos, proporcionando uma atuação preventiva e eficaz de seus comandantes e de seus integrantes.

1.1.2 Formulação do Problema

Desta forma, responder questões como: de que forma os comandantes e seus subordinados podem se proteger; quais ferramentas eles podem utilizar para evitar danos e prejuízos e; como o sistema de excelência Gerencial, Gestão de Riscos e Controle Interno devem ser usados nas Seções de Aquisição Licitação e Contratos são de extrema importância dentro da Força.

1.2 OBJETIVOS

Com a finalidade de encontrar soluções para o problema formulado, foi estabelecido um objetivo geral, a partir do qual foram traçados alguns objetivos específicos abaixo discriminados.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a interferência dos princípios de Governança e Gestão de Riscos no setor de aquisições de uma Organização Militar com autonomia administrativa.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar as principais ferramentas de Gestão de Risco;
- Investigar se os princípios de Governança estão sendo seguidos;
- Identificar possíveis problemas que impedem a utilização destas ferramentas;
- Identificar os eventos e relacioná-los aos processos organizacionais;
- Citar os riscos identificados nos processos de aquisições;

1.3 QUESTÕES DE ESTUDO

Para atingir o objetivo proposto e, de acordo com o problema e justificativa expostos anteriormente, levantou-se as seguintes questões de estudo:

- a) Como as ferramentas de controle de Gestão de riscos são implantadas?

- b) Como é a dinâmica da Seção de Aquisição, Licitação e Contratos dentro de uma Organização Militar?
- c) Qual a frequência do planejamento das contratações?
- d) Existe uma avaliação para verificar se o que foi planejado está sendo executado?
- e) Quais as principais dificuldades para o funcionamento da Seção de aquisição Licitações e Contratos?

1.4 JUSTIFICATIVA

O estudo proposto é pertinente em detrimento da possibilidade de contribuição para com o planejamento nos processos de licitação e contratação através da utilização de ferramentas de gerenciamento de que reduzirão os riscos tanto para os executantes quanto para o controle interno. A realização desse estudo permitirá, ainda, conhecer de forma mais detalhada como a Instituição Exército Brasileiro, principalmente as Seções de Aquisição Licitações e Contratos das OM's, com autonomia administrativa estão utilizando as ferramentas de Gestão, que de certa forma, servem para a proteção da imagem da Força e de seus integrantes, buscando assim, evitar um mal maior ou até mesmo, minizar os danos. Ademais, o presente trabalho está alinhado ao Plano Estratégico do Exército 2020-2023 (BRASIL, 2020), mais especificamente com o OEE 10, ação estratégica nº 10.1 a qual pretende Aperfeiçoamento da Governança Corporativa, Aperfeiçoar o sistema de gestão do Exército e Implantar⁽¹⁾ a Gestão de Riscos.

A manutenção de uma imagem favorável passa pela importância de se evitar desvios de recursos por meio de fraudes, sejam elas financeiros ou patrimoniais e, desta forma, honrar a apoio conquistado pelos cidadãos no Exército Brasileiro. Espera-se comprovar que a utilização das ferramentas de Gestão de Riscos auxilia os comandantes e os operadores nas tomadas de decisões.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. LICITAÇÕES PÚBLICAS

Podemos definir de maneira simples Licitação Pública como os processos administrativos para a compra de bens, contratação de serviços e alienações realizados pelos órgãos públicos, tanto no nível federal, estadual e municipal. Isto é, para aquisições com recursos públicos, deve-se utilizar Licitações Públicas. Isso significa que toda vez que o governo, representado pelos diversos órgãos, precisa de um produto, bem ou serviço, ou vender um imóvel, por exemplo, é obrigatório a abertura de um processo para escolha de uma empresa, dentro da legislação vigente, que irá fornecer o que foi solicitado ou adquirir o que foi ofertado. Todo esse procedimento é formalizado por meio de atos administrativos vinculativos entre o licitante e o poder público, na qual devem ser dadas iguais condições a todos interessados, que desejam contratar com a administração pública.

Os objetivos da licitação, nos termos do Art. 3º da Lei nº 8.666/93 são: a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, nem sempre o menor preço é determinante, além de garantir o mesmo tratamento para todos os licitantes e de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Neste sentido Justen Filho (2014, p.495) entende que:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

O processo licitatório deve ser regido pelos princípios constitucionais, que têm por objetivo dotar os processos de transparência e moralidade. Os princípios básicos da licitação estão previstos no Artigo 37 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), o mesmo que instituiu a regra da obrigatoriedade da licitação. A CF prevê que as licitações devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade ou igualdade, moralidade ou probidade administrativa, publicidade e eficiência. O Artigo 3º da Lei nº 8666/93, também chamada de Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993),

acrescenta os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Além disso, a Nova Lei de Licitações 14.133/21 também prevê alguns princípios que devem ser seguidos durante o processo licitatório:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (BRASIL, 2021a, p. 2).

2.1.1 Modalidades e tipos de licitações pública

Com a finalidade de fazer as escolhas mais vantajosas, a Administração Pública utiliza-se de modalidades de licitação. Existem atualmente cinco em vigor: Concorrência, Concurso, Leilão, Pregão e Diálogo competitivo (BRASIL, 2021a). Cada modalidade possui suas especificidades e critérios de disputa, onde leva-se em consideração o valor da compra e o objeto de licitação, ou seja, quanto vai ser gasto e o que exatamente vai ser comprado ou contratado, para os quais os licitantes que são as empresas que queiram participar do processo, devem estar atentas. No edital, que é o instrumento convocatório de todos os processos licitatórios, deve constar todas as informações necessárias aos interessados.

Os tipos de licitação também são cinco: o de menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance e oferta. A escolha do tipo de licitação escolhida será realizada pela comissão que irá coordenar as atividades do certame. Cada tipo serve apenas para determinada contratação. Enquanto as modalidades de licitação definem critérios para os procedimentos das licitações, os tipos de licitação definem critérios de escolha do vencedor, ou seja, os critérios de julgamento das propostas apresentadas pelos participantes. Portanto, em toda modalidade de licitação, o vencedor é definido pelos critérios definidos pelos tipos de licitações. Para exemplificar, a modalidade mais utilizada é o pregão em seu formato eletrônico, e o

tipo de licitação mais usual e mais conhecida é a do menor preço, que funciona como regra geral para as compras dos órgãos públicos.

2.1.2 Licitações no Exército Brasileiro

O Exército Brasileiro (EB) é uma Instituição de Estado que está inserido nas Forças Armadas, assim como Marinha e Aeronáutica. Sua existência está legalmente prevista e definida no Art. 142 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988), portanto, no âmbito da União, faz parte do Poder Executivo. O EB está presente em todo território nacional, sendo representado pelas suas Organizações Militares. A maioria dessas organizações possuem autonomia administrativa, ou seja, recebem recursos públicos.

Os preceitos gerais para as atividades administrativas do Exército Brasileiro são definidos pelo Regularmento de Administração do Exército (RAE) (BRASIL, 2021b). Neste Regularmento encontram-se as definições e conceitos utilizados pelo Exército Brasileiro no que tange administração e gestão. Lá podemos encontrar as definições de autonomia administrativa no seu Art. 2º “autonomia administrativa - competência atribuída a uma organização militar (OM) para a prática de atos e fatos contábeis e administrativos decorrentes da gestão de bens e valores da União e de terceiros” (BRASIL, 2021b, p. 4).

O Art. 9º também trata do referido assunto conforme segue:

§ 4º OM com autonomia administrativa plena é a que, estando cadastrada no SIAFI com um Código de Unidade Gestora (CODUG), tem competência para realizar atos e fatos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, próprios ou sob descentralização, bem como emitir parecer e julgar direitos, cujo titular está sujeito à prestação de contas, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2021b, p. 7).

De acordo com Mazzili (1991) a autonomia administrativa pode ser descrita como a capacidade de gestão e aplicação dos recursos destinados a suprir as necessidades, sejam elas de atividades e serviços, do órgão titular da dotação. Além disso, o autor infere que existem dotações que podem ser livremente administradas e remanejadas pela unidade orçamentária a que forem designadas.

Como consequência da posse de autonomia administrativa, além de serem órgãos públicos, as organizações militares precisam realizar Licitações Públicas para aquisições de materiais, bens ou serviços de acordo com a legislação vigente. Desta maneira, nada os diferencia em relação as outras organizações públicas civis.

2.2. SEÇÕES DE AQUISIÇÃO LICITAÇÕES E CONTRATOS DAS OM'S

A Seção de Aquisição Licitação e Contratos (SALC) é o local dentro das Organizações Militares com autonomia administrativa responsável por viabilizar os processos e procedimentos administrativos para aquisições de materiais, equipamentos, bens ou serviços necessários para o desenvolvimento das atividades administrativas e operacionais dos quartéis. A SALC é de fundamental importância para a administração da Unidade, tendo em vista que todas as necessidades sejam elas, rotineiras ou eventuais, devem ser adquiridas por Licitações Públicas. Por exemplo, para aquisição de papel A4, contratação de provedor de internet, compra de gêneros alimentícios, bem como assinatura do contrato com a empresa que fará a manutenção das viaturas, o processo passa por aquela seção. Cabe destacar que a SALC deve manter estreito relacionamento com todas os setores requisitantes envolvidos nas aquisições, licitações e contratos.

A SALC trabalha sob as ordens da Fiscalização Administrativa. Assim, no que se refere à execução orçamentária, cabe à SALC executar as ordens do Fiscal Administrativo, que detém o controle sobre a destinação dos créditos no atendimento das demandas, que serão utilizados segundo as determinações do Ordenador de Despesas. O Ordenador de Despesas (OD) é representado, normalmente, pelo Comandante ou militar por ele designado e desta forma, constitui autoridade competente para autorizar as aplicações dos recursos.

A Fiscalização Administrativa é a seção responsável pela gerência e controle de toda a parte orçamentária, financeira e patrimonial existente na OM. O chefe imediato trabalha diretamente com a SALC e, por isso, todas as aquisições e processos devem ser de conhecimento e aprovação do Fiscal Administrativo.

O Chefe da SALC é o agente responsável pela coordenação e controle de todas as atividades que são desenvolvidas na seção, como confecção de empenhos,

controle de crédito, contratos, licitações, dentre outras, tendo ainda como responsabilidade a obrigatoriedade de manter informado o OD sobre o andamento de todos os processos licitatórios. Consta como definição no *Art. 31 do RAE* “O encarregado da SALC é o responsável pela condução dos processos e procedimentos das contratações públicas e alienações realizadas pela OM, bem como pela elaboração dos termos de contrato” (BRASIL, 2021, p. 10).

Para desenvolver essa gama de atividades, o chefe da seção precisa de auxílio, porém a constituição dos integrantes da SALC não é fixa. Normalmente, conta-se ainda com um adjunto e auxiliares que são pessoas que recebem a documentação requisitória de materiais ou serviços, elaboram o edital, montam o processo licitatório e encaminham para a análise jurídica da Advocacia Geral da União (AGU), ficando estes ainda incumbidos de realizarem possíveis correções ou alterações no edital após o parecer da assessoria jurídica, bem como auxiliarem no que couber ao chefe da SALC e o pregoeiro na realização efetiva do pregão eletrônico. Compete a esses auxiliares, do mesmo modo, ter a capacidade de empenhar, analisar termos de referência e projetos básicos, elaborar editais, licitar e controlar os contratos da Unidade, funções essas que, dependendo da complexidade de trabalho da Unidade, devem contar com mais de um agente por função. Não há uma definição quanto à quantidade de militares que devem integrar a SALC, isso dependerá muito da estrutura e da demanda da Unidade, entretanto recomenda-se um efetivo mínimo.

As atividades da SALC envolvem um conhecimento amplo e pormenorizado do tema, das legislações vigente, inclusive sobre Direito Administrativo, o que demanda dos integrantes do setor a necessidade de autoaperfeiçoamento e busca pelo conhecimento constante.

2.3. GESTÃO DE RISCOS

A Gestão de Riscos é a identificação, avaliação e priorização de riscos, seguida de uma aplicação coordenada e econômica de recursos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos negativos ou maximizar o aproveitamento de oportunidades. O objetivo da gestão de riscos é promover meios

para que as incertezas não desviem os esforços da organização de seus objetivos (TCU, 2020).

O risco é uma precodição essencial para o desenvolvimento humano. É a possibilidade de algo acontecer e ter impactos nos objetivos. Sendo medido em termos de consequências e probabilidades. Já o Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO, 2007) conceitua risco como a “possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos”.

De acordo com a Norma ISO 31000 (ABNT, 2009), as organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores internos e externos que tornam incerto se e quando elas atingirão seus objetivos. O efeito que essa incerteza tem sobre os objetivos da organização é chamado de "risco". Em ambas as definições se identifica um componente fundamental para a gestão de riscos que é a incerteza. Neste sentido Castro (2019) menciona que uma gestão de riscos efetiva é aquela que consegue antecipar o maior número de eventos incertos, no sentido de estabelecer uma dinâmica, após identificado, para sua priorização, tratamento e controle.

Segundo o HM Treasury, em documento conhecido como The Orange Book (UNITED KINGDOM, 2004), risco é a incerteza do resultado e um bom gerenciamento de riscos permite que uma organização aumente sua confiança em alcançar resultados desejados, restrinja de forma eficaz ameaças a níveis aceitáveis e tome decisões informadas sobre oportunidades de exploração.

Toda organização enfrenta riscos operacionais e isso também é válido, obviamente, para o setor público. Seja devido a fatores internos, como excesso de discricionariedade no processo de tomada de decisões, seja em decorrência de fatores externos, a partir de adoção de novas leis e padrões, por exemplo, quando negligenciados ou não gerenciados de forma adequada, podem afetar a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos e a confiança da sociedade no governo (OCDE,2011).

O gerenciamento de riscos é uma importante ferramenta para o aprimoramento da governança e de prevenção da ocorrência de eventos negativos que prejudiquem a consecução dos objetivos da contratação. Essa atividade visa mitigar os riscos inerentes aos processos, buscando possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. Além disso, a gestão de riscos contribui para a eficiência na prestação dos serviços públicos e aumenta a responsabilização dos gestores. O mapeamento

de riscos leva a um maior conhecimento do processo, permitindo melhorias na alocação de recursos e no cumprimento da legislação. Entretanto, para garantir sua eficácia, a gestão de riscos deve ser incorporada a outros sistemas de gestão e integrada nos processos de tomada de decisões e avaliações de desempenho. Os resultados dessa gestão devem estar disponíveis tempestivamente aos tomadores de decisão (MIRANDA,2021).

Há tempos discute-se a necessidade de adoção de mecanismos de gerenciamento de riscos no âmbito do setor público. Apesar da notória evolução gerencial observada na Administração Pública nos últimos anos, a gestão de riscos ainda é um paradigma a ser alcançado. O controle baseado em riscos é uma recomendação recorrente dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas da União, principalmente após a edição da Instrução Normativa Conjunta nº1, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União publicada em maio de 2016.

A administração Pública vem passando por mudanças nas últimas décadas, em vários países do mundo, e a qualidade da gestão dos gestores públicos tornou-se fundamental para a melhoria dos resultados alcançados pelo setor público. Ao contrário da maior parte das atividades do setor privado, que visam o lucro, as atividades públicas têm características específicas, pois visam entregar produtos e serviços à população. Neste sentido, uma preocupação central da gestão de riscos deve ser o cuidado com o bem público, sendo a decisão acerca dos questionamentos de benefícios e perdas potenciais o principal aspecto da gestão de riscos.

No setor público, a gestão de riscos tem como objetivo permitir à administração lidar de modo eficaz com a incerteza e seus riscos e oportunidades associados, reforçando sua capacidade de criar valor e oferecer serviços mais eficientes, eficazes e econômicos, tendo em conta valores como equidade e justiça (INTOSAI, 2007).

Hill (2006, p.1), apresenta alguns elementos necessários para a implementação dos sistemas de acompanhamento, avaliação e resposta ao risco no setor público:

A implementação de um sistema de gestão de riscos exige um conjunto de responsabilidades e mecanismos de accountability para que um programa possa ser determinado e designado. A estrutura organizacional e o sistema de incentivos devem estar alinhados com metas e os objetivos do programa de gestão de riscos. Os responsáveis pela implementação do programa devem ter capacidades necessárias para essa tarefa, e cursos de capacitação e educação formal podem ser necessários para promover o desenvolvimento de competências específicas.

Os programas e procedimentos devem ser escritos para garantir que as experiências e as expectativas fiquem bem claras para todos os envolvidos, particularmente para os que se estão envolvendo no processo pela primeira vez. Os documentos relacionados ao sistema de gestão de riscos devem ser disponibilizados ao maior número possível de pessoas.

Na mesma linha de raciocínio, para Hill (2003), na Administração Pública uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público, ou seja, os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se em primeiro plano, o interesse público. Dessa forma, a decisão sobre como a distribuição de benefícios e das perdas potenciais deve ser equacionada é aspecto importante na gestão de riscos.

Um ponto importante a ser considerado é que gestão de riscos deve ser inclusiva: seus métodos e técnicas devem ser inseridos na definição de estratégia, planejamento e processos de negócios, para salvaguardar o desempenho e sustentabilidade. Os rigores da gestão de risco devem fornecer respostas e intervenções que tentam criar um equilíbrio adequado entre risco e recompensa (KPMG; 2015).

Geralmente entendemos o termo risco como possibilidade de algo não dar certo. Mas seu conceito atual no mundo corporativo vai além: envolve a quantificação e a qualificação da incerteza, tanto no que diz respeito às perdas quanto aos ganhos por indivíduos ou organizações. Sendo o risco inerente a qualquer atividade, e impossível de eliminar, sua administração é um elemento chave para a sobrevivência das companhias e demais entidades (IBGC,2017).

Em resumo, a gestão de risco preserva e agrega valor a organização, contribuindo fundamentalmente para a realização de suas metas de desempenho, objetivos e cumprimento de sua missão, representando mais do que um mero conjunto de procedimentos e políticas de controle,

2.3.1 Identificação dos riscos

A Identificação de Riscos é o processo de busca, reconhecimento e descrição dos riscos, tendo por base o contexto estabelecido e apoiando-se na comunicação e consulta com as partes interessadas internas e externas (ABNT, 2009). Segundo o Referencial Básico do TCU para a Gestão de Riscos (TCU, 2018), o objetivo da

identificação dos riscos é produzir uma lista abrangente de riscos, incluindo fontes e eventos de risco que possam ter algum impacto na consecução dos objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto. Ainda de acordo com este referencial a identificação dos riscos pode ter como base os dados históricos; as análises teóricas; as opiniões de pessoas informadas e especialistas e as necessidades das partes interessadas.

Segundo Silva (2020), é muito importante e recomendável que nesta etapa haja o envolvimento de servidores/colaboradores experientes e com o conhecimento adequado para identificação dos riscos. Como exemplo de identificação de riscos na realização de uma obra temos a possibilidade do não cumprimento das especificações contidas no termo de referência por parte da empresa contratada. A ocorrência deste fato pode causar muitos transtornos de risco da não entrega do objeto contratado, no caso a obra. Sendo assim, fundamental a identificação e gerenciamento de riscos desta magnitude. A identificação dos riscos deve ser previa para que seja possível evitar a ocorrência do fato indesejado. Sendo assim, a identificação dos eventos de risco permite que a entidade estabeleça previamente o planejamento para enfrentamento dos riscos.

Tão logo a organização tenha identificado seus objetivos, ela está apta a dar continuidade ao seu processo de gerenciamento de riscos, passando a identificar os riscos que podem fazer com que tais objetivos não sejam atingidos. O reconhecimento de um risco é o primeiro passo para gerenciá-lo e, para que essa gestão seja efetiva e eficiente, a percepção e a previsão de riscos iminentes são requisitos fundamentais. De acordo com Padoveze & Bertolucci (2008), uma acurada definição do risco é elemento crítico para o sucesso da gestão de riscos. Entretanto, conforme alerta o IBGC (2017), sempre existirão riscos desconhecidos pela organização. O processo de identificação e análise geral de riscos deve ser monitorado e continuamente aprimorado.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU,2017b), os riscos que ameaçam uma organização são de diferentes naturezas. Os riscos operacionais são eventos que podem comprometer as atividades rotineiras da organização; os riscos legais decorrem de alterações legislativas e normativas que afetam as atividades da organização; os riscos de tecnologia da informação são ameaças que exploram vulnerabilidades dos ativos informacionais da organização; os riscos patrimoniais provocam perdas nos ativos tangíveis e intangíveis da organização; e os riscos de

fraude e corrupção são condutas praticadas contra o patrimônio ou interesse da organização.

É importante lembrar que nesta fase deve ser realizada uma identificação abrangente, pois um risco que não é identificado nesta etapa não será incluído em análises posteriores. Desta forma, segundo a ISO 31000 (ABNT, 2009), a identificação deve incluir todos os riscos, estando suas fontes sobre controle da organização ou não, mesmo que as fontes ou causas dos riscos possam ser evidentes.

Para o Coso GRC, eventos são incidentes ou ocorrências originadas a partir de fontes internas ou externas que afetam a implementação da estratégia ou a realização dos objetivos. Os eventos podem provocar impacto positivo, negativo ou ambos.

2.3.2 Avaliando os riscos

Conforme estabelece o Referencial Básico de Gestão de riscos do TCU (TCU, 2018), a finalidade da avaliação de riscos é auxiliar na tomada de decisões, com base nos resultados da análise de riscos, sobre quais riscos necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do tratamento. Através da avaliação de riscos é possível identificar se um determinado risco precisa de tratamento, se devem ser implementados controles internos ou mesmo aperfeiçoados os já existentes. É possível também identificar se uma determinada atividade deve ser ou não descontinuada.

2.3.3 Ferramentas de Gestão de risco

Quando surge a necessidade de implantar a gestão de riscos em uma instituição, primeiro busca-se identificar quais entidades estão desenvolvendo os trabalhos e utilizar aquilo que está dando certo, fazer o famoso *benchmarking*. Como é um assunto recente, porém de suma importância, existem estruturas de gerenciamento de riscos mundialmente reconhecidas e que têm sido base para a

implementação na maior parte das organizações. A seguir apresentaremos os três mais utilizados. Como veremos, a maioria dessas normas apresentam mais semelhanças que diferenças e são aplicáveis a qualquer tipo de organização, devendo ser adaptadas às características, atividades e cultura (FERMA,2002).

O Coso I é uma estrutura de gerenciamento de riscos que se tornou referência por auxiliar organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de controle interno, sendo essa estrutura incorporada em políticas, normas, regularmentos adotados por milhares de organizações para controlar melhor suas atividades visando ao cumprimento dos objetivos estabelecidos (TCU,2009).

A ISO 31000, segundo essa norma, o propósito da gestão de risco é a criação e proteção de valor. Ela melhora o desempenho, encoraja a inovação e apoia o alcance de objetivos. Os princípios são a base para gerenciar riscos e devem ser considerados quando se estabelecem a estrutura e os processos de gestão de riscos da organização. Eles devem, ainda, possibilitar à organização gerenciar os efeitos das incertezas nos seus objetivos. A Figura 1 apresenta os princípios da Gestão de Risco segundo a ISO 31000 (ABNT, 2009).

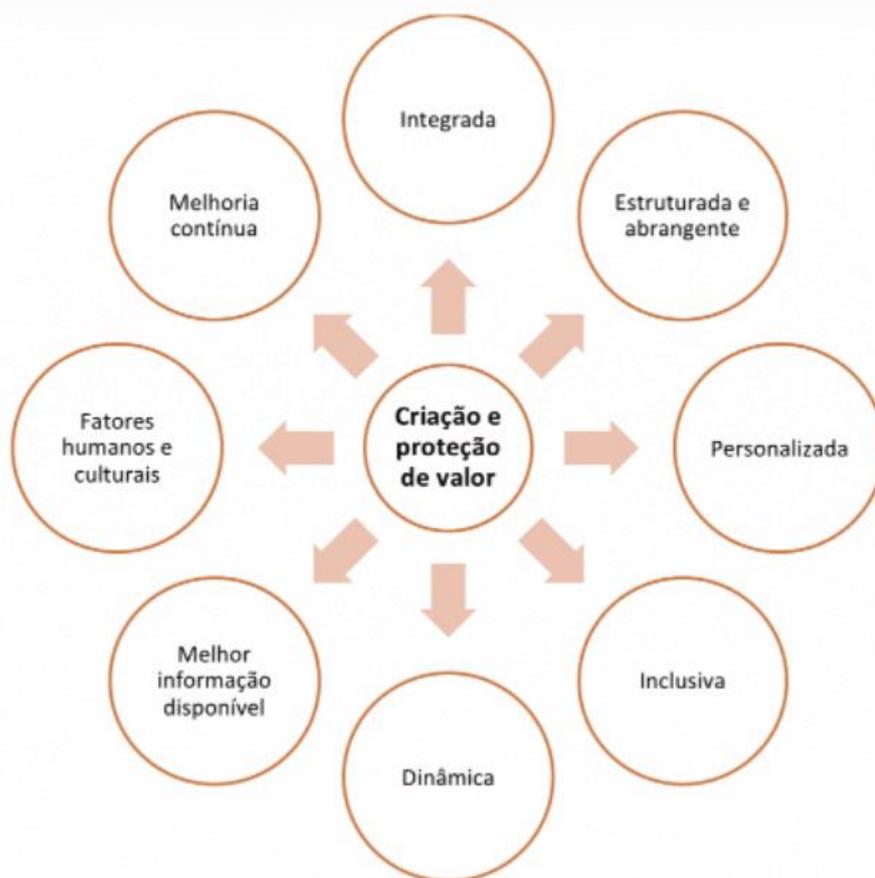


FIGURA 1- Princípios de gestão de risco
Fonte: ABNT (2009)

De acordo com o Orange Book, mais importante que uma organização seguir qualquer norma ou estrutura de risco, é sua habilidade em demonstrar que os riscos são gerenciados com suas particularidades e de uma maneira que efetivamente suporta a entrega de seus objetivos conforme exposto na Figura 2 (UNITED KINGDOM, 2004).



FIGURA 2- Formas de gerenciamento de riscos
 Fonte: United Kingdom (2004)

O modelo funciona em um ambiente em que o apetite de risco tenha sido definido e esse conceito perpassa por toda sua estrutura. Ele divide o processo central de gerenciamento de risco em elementos (identificação, avaliação, resposta e monitoramento), para fins ilustrativos, em consonância com o que vimos em outras estruturas de riscos. Além disso, o modelo ilustra como o processo central de gerenciamento de riscos não é algo isolado, mas que ocorre em um contexto. A estrutura de gerenciamento de riscos suporta a identificação consistente de riscos e a gestão de oportunidades e de ameaças dentro dos níveis de uma organização, apoiando a transparência, a inovação e a excelência na consecução dos objetivos.

2.4 A GESTÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DO COMANDO DO EXÉRCITO

O grande impulso da Gestão de Riscos, como base para o funcionamento dos controles internos na Administração Pública, e, portanto, para o âmbito do Comando do Exército, teve origem com a publicação da Instrução conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe no Art. 22, que:

[...] riscos e controles internos devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da organização e dos agentes que a compõem e, também, o de todas as partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como principais vetores (BRASIL, 2016, p. 12).

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os 10 agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Com a exigência, conforme o Art. 17, da instituição de política de gestão de riscos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em até doze meses a contar da publicação da Instrução Normativa, foram aprovadas a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (BRASIL, 2019a). Esse documento tem a finalidade de orientar as Organizações Militares quanto à gestão de riscos e seus controles, alinhar a gestão de riscos ao planejamento organizacional e estratégico, otimizar o planejamento e a execução de programas, projetos e processos, e contribuir com a governança institucional, pela Portaria nº 465, de 17 de maio de 2017, e a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro, e pela Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017.

A Política de Gestão de Riscos, no âmbito do Exército Brasileiro (EB), tem a finalidade de identificar eventos em potencial que afetem a consecução dos objetivos institucionais, alinhar o apetite a riscos com as estratégias adotadas, fortalecer as decisões em resposta aos riscos; e aprimorar os controles internos de gestão, foi

elaborada segundo os critérios a serem observados na IN Conjunta nº 01/2016, que incluiu essencialmente os seguintes mandamentos:

- a) implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.
- b) implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa.
- c) instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles. § 1º No âmbito de cada órgão ou entidade, o Comitê deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes 11 das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno (BRASIL, 2016, p. 12).

A Política de Gestão de Riscos do Comando do Exército contempla os requisitos acima e propõe cronograma para avaliações e possíveis melhorias. Os objetivos da Gestão de riscos definidos na portaria do Comando do exército são os mesmos da IN 01/2016, que são

Assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos que deixam a organização exposta, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis e agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização (BRASIL, 2016, p. 9)

A metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército (BRASIL, 2019a), documento que possui maior detalhamentos dos procedimentos a serem adotados, define a classificação dos riscos, contemplando a proposta da instrução normativa em estudo (Riscos Estratégicos, Riscos Operacionais, Riscos de Imagem/Reputação, Riscos de Conformidade, Riscos Financeiros/Orçamentários, Riscos Tecnológicos, Riscos de Segurança da Informação, Riscos ao Meio Ambiente) e o processo de gestão de riscos, este último dividido em:

- a) Comunicação e consulta
- b) Estabelecimento do contexto
- c) Estabelecimento do contexto externo
- d) Estabelecimento do contexto interno
- e) Estabelecimento do contexto do processo de gestão de riscos
- f) Definição dos critérios de riscos
- g) Processo de avaliação de riscos Identificação de riscos
- h) Análise de riscos

- i) Avaliação de riscos
- j) Tratamento de riscos
- k) Seleção das opções de tratamento de riscos
- l) Preparação e implementação de planos para tratamento de riscos
- m) Documentos de tratamento e controle de riscos
- n) Monitoramento e análise crítica (BRASIL, 2019a, p.

Percebe-se, então, que o Comando do Exército iniciou os estudos e iniciativas com vistas a adoção do proposto pela IN 01/2016. Por conseguinte, instituiu a seguinte estrutura:

Da Estrutura de Governança, Gestão de Riscos e Controles Art. 20. São elementos estruturais da governança, gestão de riscos e controles no âmbito do Exército:

- I - a Política de Gestão de Riscos do Exército;
- II - o Plano de Gestão de Riscos das organizações militares (todos os níveis);
- III - o Sistema Informatizado de Gestão de Riscos;
- IV - o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército;
- V - os Comitês de Gestão de Riscos e Controles;
- VI - as Equipes de Gestão de Riscos e Controles; e
- VII - os proprietários de riscos (BRASIL, 2019a, p. 4)

Por fim, destaca-se o papel da auditoria interna como finalizador do processo. Conforme detalha detalhado no livro Auditoria Governamental (TCU, 2011), as mudanças no paradigma atual da auditoria, que se baseiam na visão dos processos organizacionais com enfoque em visão sistemática, não apenas voltada para conformidade legal e normativa dos atos, teve como marcos a mudança de conceito de auditoria interna pelo Instituto de Auditores Internos que incluem que a auditoria propicia abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança corporativa e as recomendações da Intosai para adoção de padrões e estruturas de controle interno calcados no gerenciamento de riscos e modelos de governança corporativa.

3 METODOLOGIA

Com a finalidade de apresentar os procedimentos metodológicos para atingir o objetivo do estudo proposto e, assim, solucionar o problema da pesquisa, esta seção foi dividida em Objeto formal de estudo, Amostra, Delineamento da pesquisa, Procedimentos para revisão da literatura, Procedimentos metodológicos, Instrumentos e Análise dos dados.

3.1 OBJETO FORMAL DE ESTUDO

O objeto formal de estudo foi a percepção dos militares integrantes das Seções de Licitações e Contratos das organizações militares do Exército Brasileiro, presentes em todo território nacional, sobre a importância da utilização das ferramentas de Gestão de Riscos na identificação, classificação e solução dos problemas decorrentes das atividades.

3.2 AMOSTRA

A fim de compreender a utilização das ferramentas e recursos de Excelência Gerencial e Gestão de Riscos, a amostra estudada constituiu-se de militares do Exército Brasileiro integrantes das Seções de Aquisição Licitação e Contratos das Organizações Militares com autonomia administrativa. Dessa forma, utilizando-se dados obtidos, a população a ser analisada foi estimada em 100 militares. A fim de obter uma maior confiabilidade das induções realizadas, buscou-se atingir uma amostra significativa, utilizando como parâmetros o nível de confiança igual a 90% e erro amostral de 10%. Neste sentido, a amostra dimensionada como ideal, foi quantificada em 51 participantes (n_{ideal}).

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa foi iniciada com o levantamento bibliográfico, seguida pela coleta e tratamento de dados, análise crítica, interpretação e apresentação dos resultados.

Quanto à abordagem do problema, tratou-se de uma pesquisa de cunho qualitativo a qual procura não só mensurar um tema, mas sim descrevê-lo utilizando-se de impressões, postos de vista e opiniões dos respondentes acerca do assunto. Além disso, autor foi o elemento fundamental na análise de dados, buscando conceitos, princípios e correlações nas informações coletadas.

Quanto aos objetivos caracterizou-se como uma pesquisa exploratória, a qual buscou avaliar a utilização das ferramentas de Gestão de Riscos e os benefícios de sua utilização.

3.4 PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO DA LITERATURA

No tocante aos procedimentos para a revisão de literatura, o presente estudo utilizou o método de pesquisa documental e o método de pesquisa bibliográfica, a fim de reunir o conhecimento necessário ao estudo aprofundado das partes que compõem o problema, com levantamento e seleção da bibliografia, leitura analítica e fichamento das fontes (PRODANOV & FREITAS, 2013). Para tanto, foram utilizados como fontes as portarias publicadas pelo próprio Exército, livros de diversos autores que são referências sobre o assunto; trabalhos científicos acerca do tema. A partir disso, tendo por base as questões de estudo levantadas, foram estabelecidos os seguintes critérios de inclusão de dados:

a) Critério de inclusão:

- Estudos publicados em português ou inglês, relacionados a licitações e gestão de risco no meio civil e militar;
- Pesquisas que versem sobre as ferramentas de gestão de risco;
- Informações relevantes e de fontes confiáveis.

b) Critério de exclusão:

- Informação sem fonte confiável;
- Estudos com pesquisas pouco definidas e sem aprofundamento;

3.5 INSTRUMENTOS

Com o intuito de proporcionar a verificação das variáveis dependentes e independentes, foram utilizadas as seguintes ferramentas para obtenção e tabulação de dados: questionário aplicado aos militares que integram as SALC's, leitura analítica, fichamento das fontes e discussão de resultados.

3.6 ANÁLISE DOS DADOS

Todos os dados colhidos através do questionário e da pesquisa bibliográfica foram analisados qualitativamente, sendo separados por categorias que englobaram as respostas de mesmo sentido de acordo com cada dimensão das variáveis estudadas. Tal separação e codificação foi realizada após a coleta, pois desta forma foi identificada a que variável pertencia o dado que estava prestes a ser tabulado. Com o objetivo de contar as frequências das categorias de cada conjunto, foi utilizada a tabulação simples, a qual teve seu resultado representado em gráficos nos formatos de pizza.

4 RESULTADOS

Este capítulo tem o propósito de expor os resultados obtidos a partir da revisão da literatura e da interpretação das respostas obtidas nos questionários.

O questionário foi enviado para militares integrantes das Seções de Licitações e Contratos de Unidades do Exército Brasileiro que possuem autonomia administrativa e foram recebidas 51 (cinquenta e uma) respostas representando a totalidade da população considerada de aproximadamente 10% do total de 548 (quinhentos e quarenta e oito) Organizações Militares do Exército Brasileiro que possuem Autonomia Administrativa.

O primeiro questionamento foi justamente para verificar o nível de conhecimento dos participantes sobre Gestão de Riscos (Figura 3).

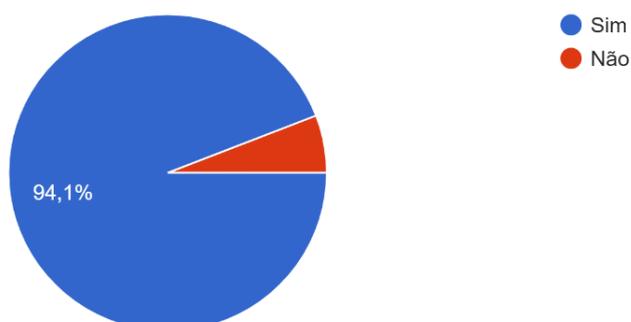


FIGURA 3- Percentual de participantes que já ouviram falar sobre gestão de riscos
Fonte: O autor

O questionamento seguinte visou identificar em qual Comando Militar estava localizada a Organização Militar dos participantes (Figura 4).

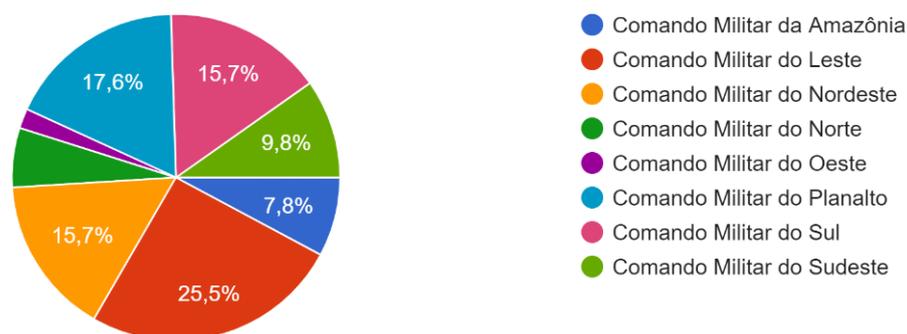


FIGURA 4- Localização da Organização Militar onde os militares participantes servem
Fonte: O autor

O terceiro questionamento visou identificar o percentual de militares que utilizam e/ou utilizaram algum modelo de Gestão de riscos nas atividades da SALC (Figura 5).

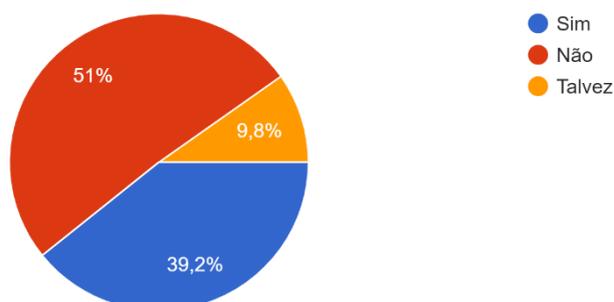


FIGURA 5- Percentual de participantes que utilizam/ utilizaram modelo de gestão de riscos na SALC
Fonte: O autor

A pergunta seguinte foi complementar à questão anterior de modo a verificar se os que responderam positivo, conseguiam identificar ou informar qual ferramenta de Gestão de Riscos eles usam, e se estes procedimentos estão alinhados com os modelos e referências no assunto (Figura 6).

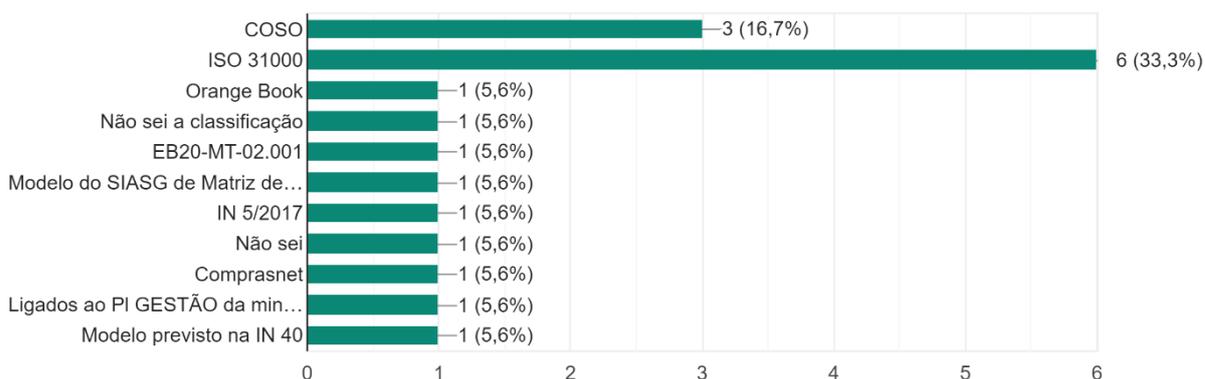


FIGURA 6- Modelos de ferramentas de gestão de riscos utilizadas pelos participantes
Fonte: Dados da pesquisa

O quarto questionamento verificou a existência de escritório ou seção de Gestão de Riscos nas OM's (Figura 7).

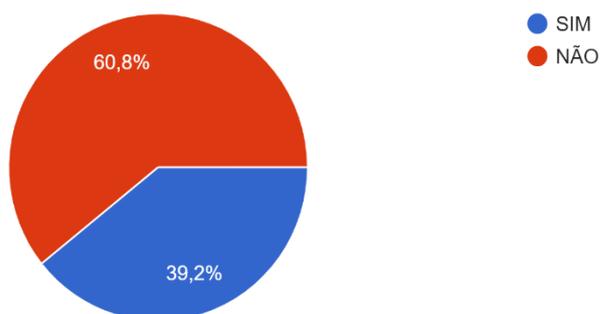


FIGURA 7- Presença de seção/escritório de gestão de riscos nas OM's na opinião dos participantes
Fonte: O autor

Na Figura 8 estão apresentadas as respostas dos participantes quando questionados sobre a existência de Conformidade de Registro e Gestão na OM que servem.

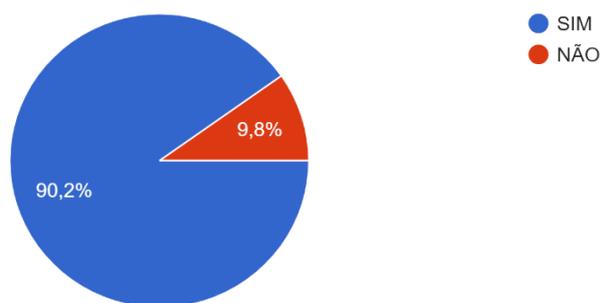


FIGURA 8- Percentual de militares que afirmaram haver Conformidade de Registro e Gestão na OM que servem
Fonte: O autor

O questionamento seguinte visou identificar se existe alguma integração entre as seções SALC, Conformidade de Registro e Gestão e Gestão de riscos (Figura 8).

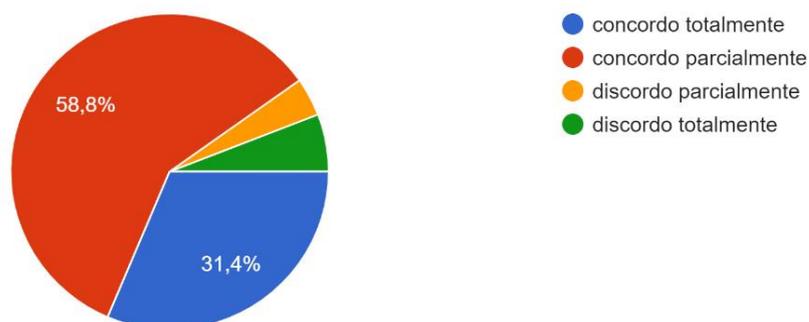


FIGURA 9- Existência de integração entre SALC, Conformidade de Registro e Gestão e Gestão de riscos na opinião dos participantes
Fonte: O autor

Na Figura 10 estão apresentadas as respostas dos participantes quando perguntados se eles possuem o entendimento que as atividades desenvolvidas na seção possuem riscos para a imagem da Força.

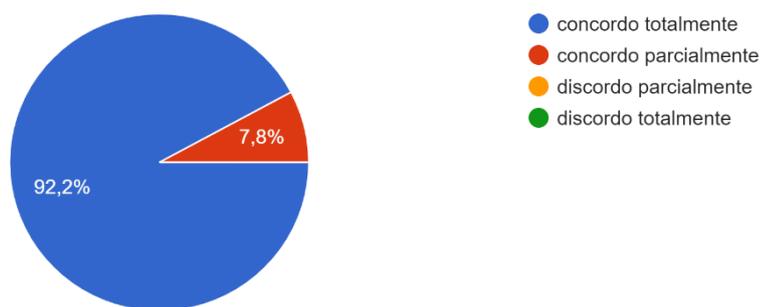


FIGURA 10- Nível de concordância dos participantes sobre as atividades desenvolvidas na SALC trazerem riscos para a imagem da Força
Fonte: O autor

No próximo questionamento verificou-se se os integrantes da SALC conseguem identificar riscos nas atividades da seção (Figura 11).

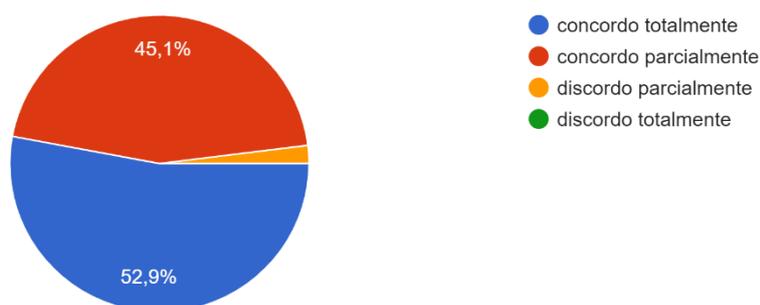


FIGURA 11- Concordância dos participantes sobre a identificação de risco nas atividades da seção
Fonte: O autor

O último questionamento foi para verificar a percepção dos militares sobre os riscos aos quais eles estão sujeitos e se ele se sente protegido pela Instituição (Figura 12).

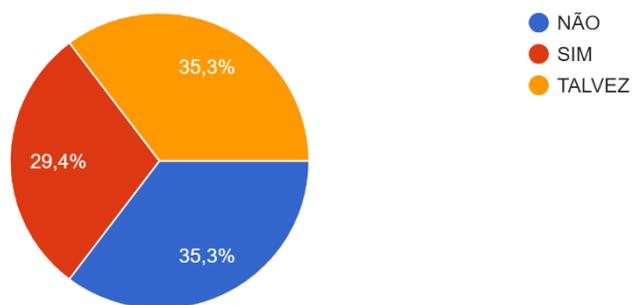


FIGURA 12- Opinião dos participantes quando questionados sobre os mecanismos de controle interno da OM
Fonte: O autor

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base nos resultados obtidos via questionário, observa-se que 94,1% dos participantes já ouviram falar sobre gestão de riscos (Figura 3). Conforme citado anteriormente, os militares que trabalham nas Seções de Licitações e Contratos são sujeitos a uma alta rotatividade de funções, ou seja, mesmo trabalhando em um setor de extrema importância para a Organização Militar com autonomia administrativa, as vezes, o militar ao assumir a função em uma SALC por exemplo, não dispõem de conhecimento técnico e jurídico anterior, ou seja, ele não trabalhou em cargo administrativo para o desempenho da função, é escolhido pelo critério “antiguidade”. Muitas vezes são militares sem experiência que são designados para compor a seção. Isso faz com que, a necessidade de aperfeiçoamento seja constante para não comprometer o militar e nem a Instituição. Apesar disso, conforme podemos observar abaixo, o resultado indica que o assunto, Gestão de Riscos, está sendo difundido nestas OM.

O segundo questionamento (Figura 4) foi para conhecer a origem do público, tendo em vista, que o Exército está distribuindo em todo território nacional, com quartéis em todos os estados da federação. E que em muitas vezes, a prioridade, as atividades de um determinado Comando Militar de Área não necessariamente são iguais a outro. Como podemos observar na Figura 4, o público ficou bem distribuído entre os 8 (oitos) Comandos, o que nos faz concluir que a Gestão De Riscos já é não é algo incomum nas Unidades do Exército Brasileiro.

Foi necessário adentrar no escopo deste trabalho para saber se os integrantes sabem utilizar ou utilizaram algum modelo de Gestão de Riscos nas atividades desenvolvidas na SALC. O resultado confirmou que mais da metade não manuseia ferramentas de Gestão de Riscos (Figura 5). Esse resultado nos diz que apesar de existir uma ferramenta ao alcance que existe para auxiliar nas atividades, muitos ainda não a utilizam por receio ou desconhecimento de como operar. Apesar disso, a minoria que afirmou ter utilizado ferramentas de gestão de riscos, afirmaram utilizar as ferramentas disponibilizadas dentro da legislação vigente (Figura 6).

O resultado apresentado na Figura 7 indica que mais de 60% das Organizações militares ainda não tem seção de Gestão de Riscos, de acordo com os participantes. Essa pergunta é importante porque indica que se existe um local destinado a difundir

e aplicar as ferramentas de Gestão De Riscos na Organização Militar, mostra que a OM alinhada com as diretrizes com Comando do Exército. Gestão de Riscos não está inserido apenas em Licitações públicas, mas em todas as atividades desenvolvidas que envolvem riscos. Devido a isso, julga-se necessário que uma cultura de gestão de riscos seja implementada na Força, para que tanto a equipe responsável pela análise quanto os responsáveis pelo processo possam realizar a tarefa focando este aspecto, visto que, já foi ressaltado que o estabelecimento eficaz de controles internos administrativos passa por essa atividade.

O quinto questionamento (Figura 8) verificou a existência de Conformidade de Registro e Gestão, local de extrema importância para qualquer Organização Militar, pois é o lugar que fica arquivado toda a documentação que envolve movimentações financeiras e patrimoniais. Por isso, o encarregado da função possui ligação direta com a autoridade competente para informar qualquer inconsistência. Podemos citar ainda a própria definição do Regulamento de Administração do Exército (BRASIL, 2021b) em seu Art. 33 que menciona que o encarregado da conformidade dos registros de gestão é o responsável pela certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial realizados pela OM e da existência de documentos hábeis que suportem as operações registradas. Para aproximadamente 10% dos entrevistados, a Organização Militar em que servem não possui Conformidade de Registro e Gestão. Esse é um dado preocupante, pois diferentemente da Gestão de Riscos que é algo recente e que ainda está se difundindo, se aprimorando, a Conformidade de Registro e Gestão, não. A Conformidade é a primeira linha de defesa, uma auditoria interna. Todo comandante ou autoridade competente tem que arquivar e responder por seus atos e fatos administrativos, de preferência que estejam na Conformidade de Registro e Gestão.

O estudo de Inaldo de Vasconcelos Soares, intitulado “Os Crimes Contra a Administração Pública”, citado por SANTOS (2015) informa que a cada R\$ 1,00 (um real), R\$ 0,61 (sessenta e um centavos) são desviados da Administração Pública, por meio da existência de controles internos deficientes, de pessoas propensas a corrupção, tanto ativa quanto passiva, da sensação de impunidade, da dificuldade na formação de provas e na grande quantidade de artifícios legais a disposição do fraudador. Santos ainda indica que as áreas mais comuns, dentro da administração pública nas quais surgem as fraudes são: licitações públicas, administração de

contratos, controle de bens patrimoniais, convênios e repasses, conformidade documental e sonegação fiscal. Todas estas áreas são operadas pelo Exército Brasileiro razão pela qual o monitoramento dos riscos da instituição deve ser algo a ser desenvolvido, o que não pode ser interpretado como inexistência ou falta de controle na Força, mas sim de que o risco não tem um tratamento técnico.

O sexto questionamento seria o “CORE” deste trabalho, pois verificou a integração entre Seção de Aquisição Licitação e Contratos, a SALC com a Conformidade de Registro e Gestão e Gestão de Riscos. De acordo com a amostra da pesquisa, a percepção é que sim, já existe uma integração para mais de 90% dos entrevistados. Mostrando que este é o caminho (Figura 9). Se cada uma das seções fizer sua função, os riscos seriam identificados, mitigados ou reduzidos, fazendo com que as aquisições públicas, que são uma atividade rotineira de qualquer organização militar com autonomia administrativa, pudessem ocorrer sem problemas ou com o mínimo deles, com o menor de riscos para os operadores, para os comandantes e para a imagem da Força.

Quando perguntado aos participantes sobre o fato de os operadores possuírem dimensão das atividades que eles executam nas SALC e como elas podem impactar a imagem da Força, 92% afirmaram que já estão conscientes e que isso é importante (Figura 10). Um rápido exemplo, que foi divulgado recentemente na mídia foi sobre a aquisição de leite condensado pelo Exército Brasileiro. Uma licitação correta dentro da legislação vigente, contudo ao ter seus dados mal interpretados gerou ruídos e que de certa maneira impactam a imagem da Força. Desta maneira, cresce de importância a análise de todas as fases da licitação, das quantidades e do que é solicitado, pois o resultado pode expor a todos.

Consoante ao questionamento anterior, onde a maioria afirmou que entende o risco para o nível macro, foi verificado se os participantes possuem o mesmo entendimento para o nível micro. Como esperado a resposta foi sim para 98% dos entrevistados (Figura 11). Isso mostra que os integrantes das Seções de Licitações e Contratos estão cientes dos riscos que estão expostos e da importância das atividades que operam.

Tendo em vista que a licitação pública é um processo que envolve várias pessoas de diferentes setores e que é processo dividido em fases, muitas vezes existem mais de uma licitação em andamento, fazendo com que aquele operador

trabalhe simultaneamente com duas ou mais ao mesmo tempo, caracterizando-se como um trabalho cíclico e tempestivo. Desta maneira, pode ocorrer a falha humana devido à pressão por resultados e diversos fatores que interferem no dia a dia. De acordo com o exposto, 35% dos participantes afirmaram não se sentir protegido pelos mecanismos de controle interno da OM que servem. Contrariamente a isso, 30% afirmaram se sentir protegidos pois o erro dele poderá ser identificado pelo companheiro e corrigido a tempo (Figura 12). Isso mostra que o controle interno é uma oportunidade de melhoria. É necessário melhorar o mecanismo de defesa, melhorando e aplicando a Gestão de Riscos, capacitando os Conformadores de Registro e Gestão e principalmente os operadores da SALC. Se todos estiverem cientes da sua função, dos riscos que elas podem gerar a Instituição Exército Brasileiro sairá ganhando.

6. CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho foi evidenciar o papel da Gestão de Riscos como base para o funcionamento dos controles internos, no âmbito do Comando do Exército. Buscou-se abordar sobre as principais ações da Gestão de Riscos. A pesquisa se propôs a responder se é possível identificar a utilização da Gestão de Riscos como ferramenta de funcionamento dos controles internos no âmbito da Administração Pública, especificamente no Comando do Exército. É possível afirmar que sim, considerando que o controle interno é parte integrante do gerenciamento de riscos corporativos, não existindo sistema eficaz de controle interno sem a inclusão desse gerenciamento, de acordo com o COSO ERM, e considerando que a Constituição de 1988 já define uma estrutura básica de Governança, podendo, sim, aplicar os conceitos e princípios da Governança no âmbito da Administração Pública, sendo aperfeiçoados para uma melhor eficiência, de acordo com as características do Setor. O estudo sobre o papel da Gestão de Riscos do setor público é conhecimento necessário tanto para o gestor, quanto para os componentes de uma estrutura de Governança como para os cidadãos que são diretamente beneficiados com a melhoria da gestão institucionalizada no âmbito federal, com a introdução trazida pela Instrução Normativa CGU nº01/2016. A relação entre a identificação dos riscos e os Controles Internos Administrativos, é estabelecida quando estes são definidos para mitigar aqueles, trazendo-os ao nível de apetite a riscos da organização. Para que se possa definir os controles a serem aplicados aos processos organizacionais, faz-se necessário realizar o levantamento dos processos que agregam valor a organização. Estes processos, notadamente são aqueles relacionados as estratégias da organização, que foram definidas para atender as expectativas da Governança, ou, em uma visão mais restrita, do Principal. Melhor dizendo, uma organização existe para gerar valor para as partes interessadas, no caso do Exército Brasileiro, para atender as expectativas da sociedade.

Pode-se concluir, portanto, que a Gestão de Riscos é uma ferramenta importante para o funcionamento adequado dos controles internos administrativos da Organização Militar com autonomia administrativa, por isso, o Comando do Exército

tem envidado esforços para a elaboração e utilização de Política formalizada de Gestão de Riscos, e com a criação da metodologia que classificou riscos e definiu o processo de gestão dos riscos identificados que possam dificultar a consecução dos objetivos estratégicos organizacionais. De tal forma, a despeito da subjetividade da aplicação da gestão de riscos em cada contexto, é possível que já sejam cumpridos, e haja benefícios para gestão, os objetivos da eficiente gestão de riscos, assegurando que os responsáveis pela tomada de decisão, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a Instituição, aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis, e agregando valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018 Gestão de riscos**, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001- Cntroles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal**, Brasília, 2016.

BRASIL. Exército Brasileiro. **EB10-R-01.003 Regulamento de Administração do Exército (RAE)**. 1ª ed., Brasília, DF, 2021b.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2021a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Secretaria de Economia e Finanças**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: < www.sef.eb.mil.br >. Acesso em: 15 abr. 22.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro- (EB10-P-01.004)**, Brasília, 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro-(EB20-D-02.010)**, Brasília, 2019b.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nº 1968, de 3 de dezembro de 2019**. Plano Estratégico do Exército 2020-2023. Brasília, DF, 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno: uma perspectiva de modelo de Gestão Pública Gerencial**. 3ª ed., Belo Horizonte, 2014.

COSO – Committee os Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Understanding the new integrated ERM framework – Application Techniques**. Jersey City, NJ: John Wiley & Sons, Inc, 2007.

HILL, Stephen. Guia sobre a gestão de riscos no serviço público. Tradução de Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 30, 2006.

HILL, Stephen. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Tradução de Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.23, 2003.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo: IBCG, 2017.

INTOSAI - INTERNACIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. GOV 9130. **Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector. Futher Information on Entity Risk Management**. PSC Subcommittee on Internal Control Standards, Viena, Austria, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada- SÃO PAULO. Revista dos Tribunais, 2014.

KPMG. MAURITIUS INSTITUTE OF DIRECTORS. **The audit committee's role in control and management of risk**. 2015. Disponível em <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/mu/pdf/mu-acf-position-paper-3.pdf> Acesso em: 01 jul de 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor público**. São Paulo: Saraiva; 1991

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

NASCIMENTO, Rodrigo de Araújo Lira. **Qualidade total no Exército Brasileiro: a adequação e aplicação do sistema de gestão da qualidade nas organizações militares do Exército Brasileiro**. 31 p. 2019, Salvador-BA.

OCDE- Organization for Economic Co-operation and Development. **The call for innovative and open government: an overview of country initiatives**. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264107052-en>> Acesso em 24 abr de 2022.

PADOVEZE, Clóvis Luis; BERTOLICCI, Ricardo Galinari. **Gerenciamento de Risco corporativo em controladoria**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.

SANTOS, Vicente Antônio dos. **Principais fraudes contra a administração pública**. Escola de Administração Fazendária. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/courseseventos/orcamentaria/arquivo-2015/material-didatico-natal-2015-1/arquivo.2015-09-29.8154700580>. Acessado em: 02/04/22.

SILVA, Wesmey. **Descomplicando a Gestão de Riscos e Controles Internos no Setor Público: Um Guia Simples e Didático**, Edição do Kindle, 2020.

TCU- Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental**. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF, 2011.

TCU- Tribunal de Contas da União. **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. 2ª ed., Brasília, 2020.

TCU- Tribunal De Contas da União. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/estudo-criterios-gerais-de-controle-interno-na-administracao-publica.htm>> Acesso em: 24 abr de 2022.

TCU- Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Segecex, Brasília, DF, 2018.

UNITED KINGDOM - HM TREASURY. **The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts**. Norwich, 2004.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

O presente instrumento é parte integrante do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Cap Int MAURÍCIO MESSIAS PINHEIRO, cujo tema é **SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL: GESTÃO DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES**

O objetivo desse questionário é avaliar como os integrantes da SALC de Organizações Militares com Autonomia Administrativa do Exército Brasileiro utilizam e se utilizam as ferramentas de gestão de riscos no dia a dia de suas atividades.

PARTE 1 – QUESTIONÁRIO

1. O Sr. como integrante da SALC já ouviu falar sobre Gestão de Riscos?
() Sim () Não

2. Qual Comando Militar de Área está localizado sua Organização Militar?

- () Comando Militar da Amazônia
- () Comando Militar do Leste
- () Comando Militar do Nordeste
- () Comando Militar do Norte
- () Comando Militar do Oeste
- () Comando Militar do Planalto
- () Comando Militar do Sul
- () Comando Militar do Sudeste

3. O Sr. já utilizou/utiliza algum modelo de Gestão de Riscos nas atividades da SALC?

- () Sim
- () Não
- () Talvez

3.1. Caso o Sr. tenha respondido SIM na questão anterior. Qual modelo o Sr. já utilizou?

- COSO
- ISO 31000
- Orange Book
- Outros

4. A Organização Militar ao qual o Sr.(a) serve possui seção/escritório de Gestão de Riscos?

- Sim
- Não

5. A Organização Militar ao qual o Sr.(a) serve possui Conformidade de Registro e Gestão?

- Sim
- Não

6. Na Organização Militar ao qual o Sr. serve existe alguma integração entre as seções SALC, Conformidade de Registro e Gestão e Gestão de Riscos?

- concordo totalmente
- concordo parcialmente
- discordo totalmente
- discordo parcialmente

7. O Sr. como integrante da SALC entende que as atividades desenvolvidas na seção possuem riscos para a Imagem da Força??

- concordo totalmente
- concordo parcialmente
- discordo totalmente
- discordo parcialmente

8. O Sr. como integrante da SALC se sente capaz de identificar um risco nas atividades da seção?

- concordo totalmente
- concordo parcialmente
- discordo totalmente
- discordo parcialmente

9. O Sr. se sente preservado pelos mecanismos de controle interno da sua OM?

- Sim
- Não
- Talvez

10. Existe alguma informação ou oportunidade de melhoria que o Sr. gostaria de acrescentar ao tema?

Resposta livre.

Obrigado pela participação.