

# **GESTÃO DE RISCOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÃO PARA GOVERNANÇA E LEGALIDADE**

## **RISK MANAGEMENT IN PUBLIC PROCUREMENT: CONTRIBUTION TO GOVERNANCE AND LEGALITY**

**Matheus Gomes Pires<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Este artigo aborda o tema da gestão de riscos nas licitações públicas: contribuição para governança e legalidade. O objetivo geral do estudo é analisar a importância do processo de gestão de riscos nos processos de aquisições de bens e contratações de serviços através de processos de licitação no âmbito da Administração Pública. Para alcançar este objetivo foram definidos objetivos específicos como: comparar o entendimento do Exército Brasileiro e o que prevê as legislações públicas, apresentar as vantagens de realizar uma boa gestão de riscos e analisar a relevância do tema para a governança e legalidade. A pesquisa baseia-se em uma revisão da literatura, incluindo legislações vigentes, instruções normativas, cadernos de orientação do Exército, artigos científicos e documentos relevantes sobre o tema. Ao compreender a relevância da gestão de riscos nas licitações públicas, espera-se contribuir para incentivar o seu correto desenvolvimento e aplicação da ferramenta, ficando em conformidade com a lei e maximizando a eficiência das licitações para garantir que a atividade-fim seja bem executada e isso se reflita em um alto índice de credibilidade junto à população.

**Palavras-chave:** governança; legalidade; gestão de risco.

### **ABSTRACT**

This paper addresses the topic of risk management in public procurement, focusing on its contribution to governance and legality. The general objective of the study is to analyze the importance of the risk management process in the acquisition of goods and services through public bidding processes. To achieve this objective, specific objectives were defined, such as: comparing the understanding of the Brazilian Army and the provisions of public legislation, presenting the advantages of conducting good risk management, and analyzing the relevance of the topic for governance and legality. The research is based on a literature review, including current legislation, normative instructions, Army guidance manuals, scientific articles, and relevant documents on the subject. By understanding the relevance of risk management in public procurement, it is expected to contribute to encouraging its correct development and application, ensuring compliance with the law and maximizing the efficiency of bidding processes to guarantee that the primary objective is well executed and reflected in a high level of credibility with the population.

**Keywords:** governance, legality, risk management.

1 Artigo apresentado em 30 de setembro de 2024 ao Centro de Instrução de Aviação do Exército, orientado pelo Capitão Igor Oliveira Amaral.

2 1º Tenente do Exército Brasileiro. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras. Aluno do Curso de Gerência Administrativa de Aviação do Exército do Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx). E-mail: gomespires.matheus@ebmail.mil.br

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto da administração pública, a licitação se apresenta como o principal mecanismo para realizar a aquisição de bens e contratações de serviços através do Art. 37, inciso XXI, da CF/88, sendo dispensada em ocasiões específicas reguladas em lei própria. O acolhimento a este processo realizado na carta magna nacional teve, como objetivo, garantir a transparência, o planejamento, publicidade e eficiência, entre outros princípios, previstos no Art. 5º da Lei 14.133/21. No entanto, todas as compras públicas estão sujeitas a riscos que podem comprometer sua realização, impactando na legalidade, qualidade e resultado das contratações, como o despreparo dos profissionais ou não comprometimento dos fornecedores.

Risco é definido como o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos e a gestão de riscos como o processo que busca alcançar razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos (TCU, 2018). Segundo o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a gestão de riscos é um dos elementos que compõe os mecanismos da governança pública destinado a fornecer uma segurança razoável à organização quanto ao atingimento dos seus objetivos. Nesse sentido, a gestão de riscos surge como um instrumento fundamental para a eficiência das contratações.

Dentro desse contexto, este projeto de pesquisa terá como objetivo analisar a importância da implementação da gestão de riscos nas licitações públicas, realizando comparativos das legislações em vigor e das normas internas do Exército Brasileiro. Por meio de uma abordagem qualitativa, se pretende explorar as melhores práticas de gestão de riscos, identificar os desafios enfrentados pelos gestores públicos e apresentar as vantagens de se realizar o bom uso desta ferramenta de governança e credibilidade.

Por meio dessa pesquisa, se almeja contribuir para o debate acadêmico e prático sobre a relevância do uso de ferramentas de boas práticas nos processos que envolvem gasto público e que o mesmo seja feito de forma célere, eficiente e transparente, fortalecendo, dessa forma, a governança das instituições públicas.

Segundo o Manual Técnico da metodologia de gestão de riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT-02.001), gestão de riscos é definida como “processo institucional contínuo e interativo, formulado para dirigir, monitorar e controlar eventos com o potencial para agregar ou desagregar valor, podendo afetar o cumprimento dos objetivos institucionais”. Tal texto já mostra a relevância do assunto para a Força Terrestre, que instituiu essa norma em 2019, com o objetivo de atualizar seus procedimentos e nivelar o discurso da instituição.

Dessa forma, se faz de grande importância observar e relatar como essas boas práticas contribuem para a maior eficácia, legalidade e transparência da administração pública, favorecendo o reconhecimento da população com relação aos gastos públicos e contribuindo, para o Exército Brasileiro, o cumprimento de suas atribuições de forma eficiente.

A área de aquisições abrange uma atividade transversal, que tem impacto em toda a organização, pois, como afirma Terra (2016), o processo de compras, mesmo sendo considerado uma atividade-meio, tem uma atuação finalística nas organizações. Diversos autores expõem a ideia de que a gestão de riscos é uma ferramenta fundamental para atingir os princípios da administração pública, por isso, se levanta a questão: qual o impacto do gerenciamento de riscos na governança das instituições públicas e legalidade das contratações?

O objetivo geral deste artigo é analisar a importância do processo de gestão de riscos nos processos de aquisições de bens e contratações de serviços através de processos de licitação no âmbito da Administração Pública. Para alcançá-lo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: comparar o entendimento do Exército Brasileiro e o que prevê

as legislações públicas, apresentar as vantagens de realizar uma boa gestão de riscos e analisar a relevância do tema para a governança e legalidade.

## 1.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Inicialmente, a pesquisa será realizada através da revisão da literatura sobre gestão de riscos, com o objetivo de elucidar o que diz respeito ao tema e o assunto a ser pesquisado.

Quanto ao procedimento para a coleta de dados, será realizada uma revisão bibliográfica com caráter exploratório, uma vez que a leitura de materiais já publicados contribuirá para responder o problema ao qual se propõe este trabalho, valendo-se do método indutivo. Segundo MACEDO (1994, p. 13) pesquisa bibliográfica é a busca por informações, seleção de documentos que estão ligados ao problema da pesquisa para que sejam utilizadas posteriormente

Para atingir os objetivos pretendidos neste estudo, a abordagem escolhida será a qualitativa. A pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes (GODOY, 1995).

Por fim, quanto à finalidade, a pesquisa será do tipo básica, realizada por meio de análise de documentos e normas em vigor, com o intuito de atingir os objetivos específicos expostos em tópico anterior.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Explorar o tema apresentado trará reflexões importantes para a sociedade, em especial, para os contribuintes das receitas federais. O processo licitatório, indicado nas literaturas como atividade-meio, tem interferência direta na atividade-fim e, por isso, menores devem ser as chances de errar ou, se acontecer imprevisibilidades, medidas mitigatórias devem ser previamente estabelecidas e prontamente aplicadas. Dessa forma, este trabalho promoverá uma maior conscientização sobre a importância da transparência e da integridade nos processos das licitações.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Como forma de direcionamento da pesquisa e fornecimento de embasamento teórico imprescindível a execução deste artigo científico, o desenvolvimento será apresentado sendo seccionado em revisão de literatura e resultados e discussão. Com isso, nivelar-se-á o conhecimento sobre o assunto tratado.

### 2.1 REVISÃO DA LITERATURA

Neste item, serão discutidos os principais conceitos trazidos neste estudo com objetivo de subsidiá-lo, sendo eles: governança, legalidade e gerenciamento de riscos.

#### 2.1.1 GOVERNANÇA

Uma das consequências das constantes e rápidas transformações ocorridas no mundo é afetar a administração pública. A busca da melhoria da qualidade do serviço público é fundamental para o alcance de seus objetivos. Quando se trata da defesa e desenvolvimento nacional, isso se torna ainda mais relevante.

Para tanto, mecanismos de governança têm sido discutidos e desenvolvidos em variados órgãos internacionais que defendem a sua adoção pelos setores públicos, a exemplo

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Federação Internacional de Contadores (IFAC), vislumbrando um melhor desempenho no atendimento das demandas sociais.

Segundo o TCU, este tema se tornou relevante nos anos 1980, embrionário na esfera privada. Outro sim, a crise fiscal, que assolava aquele período, evidenciou a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, exigindo um novo arranjo econômico e político internacionalmente, fazendo com que a governança fosse discutida e implantada também no setor público. Como consequência, diversos países, incluindo o Brasil, começaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança também no setor público. Desde então, diversos códigos passaram a ser publicados relativos ao tema tanto para o setor privado quanto público, vindo a ser realizadas diversas iniciativas de melhoria da governança. No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. (TCU, 2020).

Há diversas variações e interpretações do conceito de governança de acordo com a especificidade das instituições. Para este trabalho, já que o Exército está sujeito às intervenções e orientações do TCU, focou-se em trazer a sua interpretação e normatização e que também foi adotado pela IN 25 MP/CGU nº 01/2016 e pelo Decreto 9.203/2017, por serem direcionados à administração pública, sendo definido da seguinte forma:

“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O TCU entende que enquanto a gestão é integrada aos processos organizacionais, sendo a responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, exercendo a função de planejar, executar, controlar e agir, a governança se encarrega de monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão velando pelo atendimento dos cidadãos e demais partes interessadas. E apesar de apresentarem funções distintas são dependentes, complementares e inter-relacionadas, conforme a figura 01.

Figura 1: relação entre governança e gestão



Fonte: TCU, 2020

O TCU defende que alguns mecanismos devem ser adotados para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória. Esses mecanismos são: a liderança, a estratégia e o controle. O mecanismo de liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. O mecanismo de estratégia é

necessário para a boa governança no qual envolve as partes interessadas, as estratégias organizacionais e o alinhamento de estratégias, operações e organizações envolvidas. Outro mecanismo importante é o controle, pois para a execução desses processos existem riscos que devem ser gerenciados, sendo componentes desse mecanismo a transparência e *accountability*, a auditoria interna e a gestão de riscos (TCU, 2020).

Na figura 2, a primeira prática destacada dentro do mecanismo da estratégia é “gerir riscos”, tema deste trabalho. Portanto, este trabalho se molda no mecanismo de estratégia em que estão inseridos os componentes de gestão de riscos e apresenta-se sob a perspectiva intraorganizacional, ao fazer uma pesquisa relativa a uma atividade organizacional (aquisições) e concentra-se, especificamente no componente de gerenciamento de riscos, que será abordada a frente em outros tópicos desse referencial.

Figura 2: Governança organizacional pública



Fonte: TCU, 2020.

### 2.1.2 LEGALIDADE

A legalidade é um dos princípios da administração pública que estão previstos no Art. 5º da lei 14.133/21 e que indica se um determinado procedimento está em acordo com a lei. Pela nova lei de licitações e contratos (NLLC), entende-se que o agente público deve seguir este princípio na execução de suas atividades, ou seja, deve agir seguindo o que prevê as regulamentações.

Neste tópico será mostrado os principais ornamentos legais em que se preveem a aplicação e uso do gerenciamento de riscos na licitação.

Licitação está definida como sendo “(...) o processo por meio do qual a Administração pública contrata obras, serviços, compras e alienações. Em outras palavras, licitação é a forma como a Administração Pública pode comprar e vender”.

Há diversas legislações em forma de leis, decretos, acórdãos e instruções normativas que norteiam o assunto no Brasil. Além disso, entrou em vigor em 2021, a Lei 14.133/21, que

estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, assumiu o papel de principal norma sobre os processos de compra do Brasil.

Nela estão listadas as principais definições além da sequência necessária para se fazer as compras públicas. No Art. 28, da Lei 14.133/21 está descrita as modalidades de licitação:

- I – pregão;
- II – concorrência;
- III – concurso;
- IV – leilão;
- V - diálogo competitivo.

De maneira geral, todas as modalidades seguem as mesmas fases, com algumas peculiaridades de cada modelo. O Art. 17, da lei 14.133/21 diz que o processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I – preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI – recursal;
- VII - de homologação.

A supracitada lei destaca a relevância da gestão de riscos no âmbito dos processos licitatórios e contratações das unidades, a exemplo do parágrafo único do art. 11, in verbis:

Art. 11. (...) Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

O gerenciamento de riscos acontece na fase preparatória inicialmente. Neste momento é que se levantam as necessidades, se estipulam os custos e também listam as medidas de contingência para eventuais contratemplos no processo e, de fato, se produz o documento chamado “mapa de riscos”. O capítulo II da Lei 14.133/21 discorre sobre a fase preparatória na Seção I:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

(...).

No Art. 26 da Instrução Normativa Nº 05, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, indica que o gerenciamento de riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos:

(...) § 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.

No momento da “seleção do fornecedor” (nas fases de apresentação das propostas, julgamento e habilitação), o agente da contratação, auxiliado da equipe de apoio, deve proceder com as condutas estabelecidas e atualizar o documento.

Na sequência, durante a fiscalização da execução do contrato, conforme o Manual Técnico da metodologia de gestão de riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT-02.001): “(...)a Equipe de Gestão e Fiscalização Contratual (EGFC), sob coordenação do Gestor do Contrato, deverá proceder à atualização contínua deste documento, procedendo à reavaliação dos riscos identificados nas fases anteriores com a atualização de suas respectivas ações de tratamento, e à identificação, análise, avaliação e tratamento de novos riscos”.

A legislação brasileira resolveu destacar isso de diferentes maneiras, fazendo ser um tema multiplamente citado e o Exército Brasileiro, através de manuais e cadernos de orientação, normatizou internamente adaptando para sua própria realidade.

Portanto, além da importância, relevância e benefícios do gerenciamento de riscos, ele deve ser executado para que sejam cumpridas as leis.

### 2.1.3 GERENCIAMENTO DE RISCOS

Segundo a norma ABNT NBR ISO 31000:2018 “o propósito da gestão de riscos é a criação e proteção de valor. Ela melhora o desempenho, encoraja a inovação e apoia o alcance de objetivos(...)”.

A gestão de riscos serve para identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas aos riscos sejam apropriadas. Para isso, a organização precisa implantar estrutura de gestão de riscos adequada às suas necessidades, definir o processo de gestão de riscos e integrá-lo à gestão e à tomada de decisão, garantindo a alocação de recursos e a existência dos canais de comunicação necessários (ABNT, 2018).

Mariana Faria (2021) aborda o gerenciamento de riscos no contexto das licitações e contratos administrativos, destacando a importância da identificação e avaliação de riscos para garantir a eficiência e a conformidade nos processos de aquisição pública. Ela enfatiza a necessidade de um planejamento rigoroso e de controles eficazes para minimizar os riscos associados a sobrepreços, inadimplência e falhas na execução contratual.

Adaptando a sua realidade, a Força Terrestre resolveu definir, através do Manual Técnico da metodologia de gestão de riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT-02.001), gestão de riscos como “processo institucional contínuo e interativo, formulado para dirigir, monitorar e controlar eventos com o potencial para agregar ou desagregar valor, podendo afetar o cumprimento dos objetivos institucionais”.

O Art. 25 da IN Nº 05/17, apresenta em seus incisos as atividades que consistem no processo de gerenciamento de riscos:

- I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;
- IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e
- V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Para determinar a conduta com aquela ação prevista há três passos principais: estipular o acontecimento, definir o impacto para o processo e indicar a probabilidade de realmente acontecer. Para isso, é necessário que a equipe de planejamento seja realista e coerente, afinal, um não há de se perder tempo.

No Caderno de orientação 4.2 – Gestão de Riscos e controle, Secretaria de Economia e Finanças (2024) há em anexo o modelo de documento de análise de riscos das contratações onde apresenta diretrizes de como classificar e ordenar os riscos. Este documento não é o que acompanha o processo específico, é como uma regra geral para a rotina da unidade na seção responsável, mas serve também para nortear um certame específico.

Tabela 1: Critérios para Avaliação Qualitativa da Probabilidade dos Riscos

Nível	Valor	Descrição
5	Muito Alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e, não raro, de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidente para os que conhecem o processo.
4	Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual ou conhecida em uma dezena ou mais de casos, aproximadamente, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo.
3	Média	Evento esperado, que se reproduz com frequência reduzida, porém constante. Seu histórico de ocorrência é de conhecimento da maioria dos gestores e operadores do processo.
2	Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico conhecido de sua ocorrência por parte dos principais gestores e operadores do processo.

1	Muito baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo. Embora possa assumir dimensão estratégica para a manutenção do processo, não há histórico disponível de sua ocorrência.
---	-------------	--

Fonte: a partir do Caderno de Orientações 4.2, BRASIL, SEF-EB (2024).

Tabela 2: Critérios para Avaliação Qualitativa do Impacto dos Riscos

Nível	Valor	Descrição
5	Muito Alto	Interrupção abrupta de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, impactando fortemente outros processos, causando impactos de muito difícil reversão nos objetivos.
4	Alto	Interrupção de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos de difícil reversão nos objetivos.
3	Médio	Interrupção de operações ou atividades da organização, de projetos, programas ou processos, causando impactos significativos nos objetivos, porém recuperáveis.
2	Baixo	Degradação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos pequenos nos objetivos.
1	Muito baixo	Degradação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, porém causando impactos mínimos nos objetivos (de tempo, prazo, custo, quantidade, qualidade, acesso, escopo, imagem etc) relacionados ao atendimento de metas, padrões ou à capacidade de entrega de produtos/serviços às partes interessadas (clientes internos/externos e beneficiários).

Fonte: a partir do Caderno de Orientações 4.2, BRASIL, SEF-EB (2024).

Figura 3: Escala de nível de risco

Nível de Risco (Impacto x Probabilidade), Criticidade ou Magnitude	
Descrição	Faixa
Risco Baixo	de 1 a 2,9
Risco Médio	de 3 a 7,9
Risco Alto	de 8 a 14,9
Risco Extremo	de 15 a 25

Fonte: Caderno de Orientações 4.2, BRASIL SEF-EB (2024).

Figura 4: Matriz de Exposição a Riscos – Escala de Pontuação Preenchida (Referencial)

I M P A C T O	Muito Alto (5)	5	10	15	20	25 EXTREMO
	Alto (4)	4	8	12	16 EXTREMO	20
	Médio (3)	3	6	9 ALTO	12	15
	Baixo (2)	2	4 MÉDIO	6	8	10
	Muito Baixo (1)	1 BAIXO	2	3	4	5
Classificação de Riscos		Muito Baixa (1)	Baixa (2)	Média (3)	Alta (4)	Muito Alta (5)
- Extremo - Alto - Médio - Baixo		PROBABILIDADE				

Fonte: Caderno de Orientações 4.2, BRASIL, SEF-EB (2024).

A partir da classificação do risco, fica mais nítida a prioridade que deve ser colocada na sua solução, bem como a sequência das ações de determinar o responsável e as medidas de tratamento. Seguindo esses passos da maneira correta, o mapa de riscos exigido na IN 05/17, será preenchido de uma forma a preparar o agente da contratação a assumir a conduta mais vantajosa para os interesses da administração pública, uma vez que segundo Anexo IV – Modelo de mapa de riscos, da IN 05/17, o documento deve conter a indicação da fase da contratação (destacada entre gestão do contrato e planejamento da contratação e seleção do fornecedor), a probabilidade e impacto do risco, identificação do dano, das ações preventivas, de contingência e seus responsáveis, além do responsável pela produção do documento. Dessa forma, alcançará um alto nível de eficácia e eficiência.

## 2.2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, buscou-se entender o porquê que este tema era relevante trazendo os conceitos de governança e legalidade. Foi apresentado como as mudanças das instituições ao redor do mundo tratam o assunto e ele é ligado diretamente a utilização de ferramentas que contribuem para a eficiência dos esforços, bem como que a legislação brasileira faz exigências que devem ser cumpridas. Uma das ferramentas mais destacadas é, justamente, o gerenciamento de riscos.

Para analisar os resultados e realizar a discussão a respeito do tema, é importante salientar o contexto do Brasil com os gastos públicos. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2019, o Brasil gastou 9,4% do valor do Produto Interno Bruto (PIB) em compras governamentais, sendo 4,7% nos entes a união.

Figura 5: gráfico de compras governamentais do Brasil, segundo entes (2002-2019) em % do PIB



Fonte:

Cadernos Brasil na OCDE, IPEA (2021)

Já o Ministério da Defesa informou, através de sítio eletrônico oficial, que no ano de 2023, foram destinados 8 (oito) bilhões de reais para investimentos para projetos estratégicos da Defesa Nacional, além de 7,5 (sete e meio) bilhões destinadas à manutenção das Organizações Militares, aprestamento das Forças, Operações de Garantia de Lei e da Ordem, ações de cooperação para desenvolvimento nacional, entre outras, excluindo créditos extraordinários, totalizando 15,5 (quinze e meio) bilhões de reais aproximadamente. Esse

valor foi dividido entre as 3 (três) Forças Armadas para atender as suas diferentes necessidades.

Esse orçamento, que foi fruto da remuneração dos contribuintes, são cifras altas e que puderam fazer muita diferença no dia a dia das unidades e na população que são assistidas pelas mesmas. Considerando que há pouca variação desses valores ano após ano, é muito importante que cada centavo recebido seja bem planejado e executado para que não haja desperdícios ou excessos e, assim, os recursos sejam destinados da forma mais eficiente e eficaz possível.

Para que este cenário ideal se concretize, são empregadas ações baseadas nos princípios da governança. Como já definida anteriormente, no contexto da administração pública, ela tem por finalidade garantir que as demandas sociais sejam atendidas no máximo realizável e isso se reverte em prestígio por parte da sociedade.

Uma pesquisa realizada entre 17 e 19 de julho de 2024, pela Atlas-CNN, revelou que 52,3% da população brasileira entende que o Governo Federal está agindo de forma incorreta ao aumentar os impostos a medida que também aumenta os gastos públicos. Isso é oriundo da descrença da sociedade de que os recursos serão empregados para o fim que se destinam.

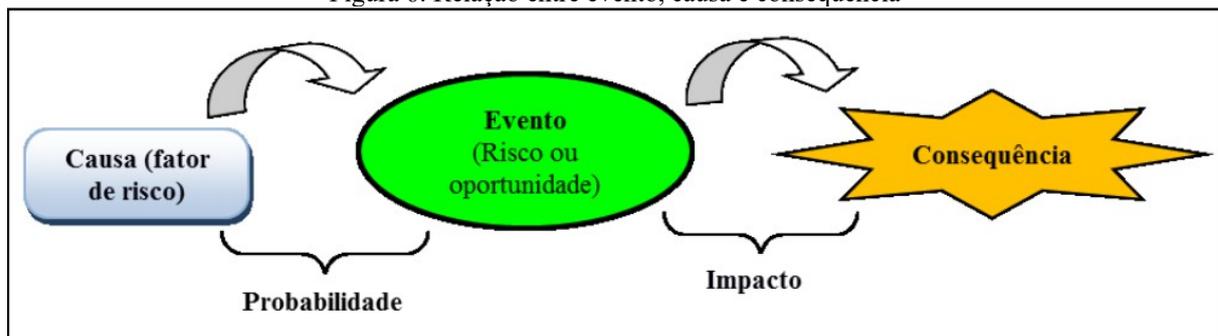
Já em matéria publicada em sítio eletrônico oficial do Exército Brasileiro aponta que, em uma pesquisa realizada pelo DATAFOLHA entre 19 e 20 de março de 2024, o Exército Brasileiro figurou em primeiro lugar, em uma lista de 10 agências públicas, como a mais confiável. Os 37% dos entrevistados que deram o voto positivo para a Força Terrestre o fizeram pois reconhecem a finalidade, capacidade e importância da instituição, fruto do emprego e atuação da mesma.

De fato, a atividade-fim da organização é quem a da destaque. Contudo, há de se lembrar que a administração executa uma tarefa transversal e, como afirma Terra (2016), o processo de compras, mesmo sendo considerado uma atividade-meio, tem uma atuação finalística nas organizações. Ou seja, se for mal executado, o objetivo principal não será alcançado, resultará no comprometimento das ações e, conseqüentemente, no desperdício dos recursos públicos e redução da credibilidade junto a sociedade.

Diferentemente das empresas privadas onde o principal objetivo é o lucro, o compromisso das instituições públicas é com o serviço à população. Para tanto, os mecanismos que a governança dispõe servem para otimizar esse retorno para a sociedade e, em contrapartida, aumentar a credibilidade do órgão.

Para alcançar muita eficiência, é importante, como prevê a lei e recomenda organismos internacionais, que se faça uma boa gestão de riscos. As incertezas que prejudicam o andamento do certame podem ocorrer em qualquer fase, tentando serem previstas na fase de planejamento e preparação. Esses obstáculos podem aparecer de diferentes formas, sendo alguns de responsabilidade da própria instituição e outros oriundos das outras partes integrantes do processo, como os fornecedores.

Figura 6: Relação entre evento, causa e consequência



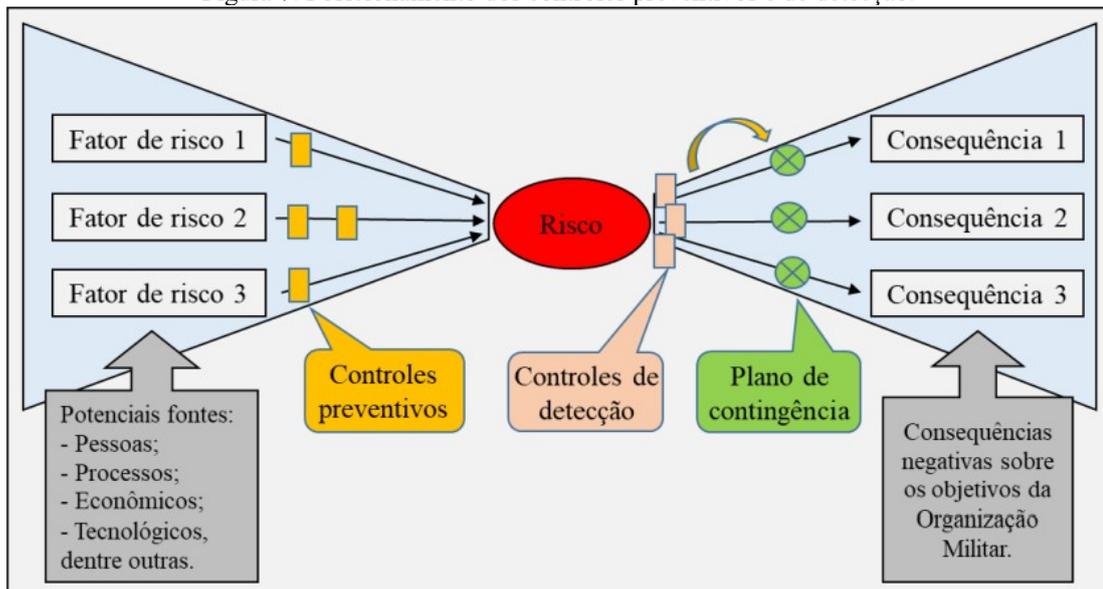
Fonte: EB20-MT-02.001, BRASIL, 2019.

Os infortúnios internos das instituições são inaceitáveis, uma vez que há tempo hábil para a preparação. Em muitas áreas profissionais, a falta de experiência e qualificação dos profissionais como principais causas apontadas para o insucesso de um certame administrativo em diversas áreas, como também no setor de compras públicas. O agente da contratação que, por falta de conhecimento, executa uma desclassificação indevida, prejudica todo o processo, podendo fazer com que ele seja anulado gerando consequências enormes como: a perda do tempo despendido, desperdício de dinheiro empregado e comprometimento da atividade que necessitava da aquisição daquele material ou contratação do serviço.

No contexto do Exército, este trabalho observou uma grande quantidade de materiais de orientação e diretrizes internas que enfatizam a importância do assunto. Neles são destacados, principalmente, a respeito das capacitações dos agentes da contratação. Esta preocupação está em consonância com o que se discute no universo privado e público no restante do mundo.

Já os riscos provenientes dos fornecedores, muitas vezes, independem da preparação da administração pública, mas podem ser previstos, contornados ou mitigados através de suas ações, como, por exemplo, atraso na entrega de material. Ao fim do prazo estabelecido em contrato ou documento equivalente, caso a empresa não tenha realizado a entrega do que lhe foi confiado, a administração pública possui ferramentas para apurar os motivos, achar alternativas e até punir o fornecedor. Entretanto, o ideal, é que o processo seja feito ainda tendo o material em estoque, sabendo que esse material pode atrasar, ou que o serviço não seja contratado de forma urgente.

Figura 7: Posicionamento dos controles preventivos e de detecção.



Fonte: EB20-MT-02.001, BRASIL, 2019.

Dessa forma, para que o compromisso assumido pelos servidores públicos atenda as necessidades da sociedade, a gestão de riscos nas licitações é muito importante, tanto pela previsibilidade na lei, quanto como estratégia de governança organizacional pública.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou relacionar o gerenciamento dos riscos durante um certame licitatório com a governança e o respeito da legalidade do órgão público. Durante o desenvolvimento do trabalho explorou-se os conceitos mais relevantes e examinou o contexto

dos gastos do governo e instituições específicas com o índice de credibilidade que elas possuem.

O que se observou é que a gestão de riscos é um tema atual, está em constante evolução e é intrínseco ao desenvolvimento de empresas e órgãos bem-sucedidos. O Exército está atualizado e em conformidade com o que se é praticado no Brasil, o que contribui para que a atividade-fim seja executada a contento.

A Força Terrestre desenvolveu diferentes cadernos de orientação que são direcionados àqueles que trabalham diretamente com o setor de licitações e contratos onde é incentivada a especialização e atualização constante, sendo disponibilizados cursos gratuitos em plataformas próprias. Além disso, há tutoriais de como fazer o mapa de riscos e como aplicar outras ferramentas de gestão. Esses cadernos são atualizados anualmente para que não fiquem defasados frente as diversas mudanças das legislações vigentes. Tal prática denota grande esmero e compromisso do órgão com suas obrigações.

Essas ações se revertem em grandes vantagens diretas e indiretas. A vantagem mais perceptível é o uso mais eficiente das verbas públicas. Como se observou, o montante recebido pelas Forças Armadas anualmente é limitado e, mesmo com desvalorização da moeda e aumento de demanda de emprego, tem de se manter com pouca variação. Por isso, o espaço para desperdício do crédito fica cada vez menor, exigindo um altíssimo grau de eficiência por parte dos agentes da contratação ao realizarem os processos de aquisição.

Um benefício indireto é o nível de credibilidade e confiança da população com a instituição. Pesquisas apontam que o brasileiro diminui a confiança nos órgãos públicos muito por não verem sentido na aplicação dos recursos, atestando a ineficiência dos mesmos. O Exército ainda ostenta um alto nível de confiabilidade por conta de sua atuação nos diversos rincões do país e isso é graças a sua cadeia administrativa.

Portanto, o tema deste trabalho se mostra muito relevante e sua discussão contribui para o desenvolvimento da Força nos diversos âmbitos de atuação, garantido o respeito aos princípios constitucionais, em especial o da legalidade, e a eficiência das atividade-meio e atividade-fim ao aplicar as estratégias da governança.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos – Diretrizes – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 06 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (atualizada)**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, de 26 mai. 2017, atualizada em 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em 03 set. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, de 11 mai. 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em 03 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Educação e Cultura. **Portaria nº 236 - DE-CEX, de 31 de outubro de 2018**. Disponível em: <https://sgex.eb.mil.br>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. **Manual Técnico da metodologia de gestão de riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT-02.001)**. Brasília-DF, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Economia e Finanças. **Caderno de orientação aos agentes da administração 4.2: gestão de riscos e controle, 2ª edição**. Brasília-DF, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em 06 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. SEGECEX/COGER, Brasília-DF, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Sece-

xAdministração, 2020.

FARIA, Mariana. **Gerenciamento de Riscos em Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. São Paulo: Editora Jurídica, 2021.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. Brasília-DF, 2021.

MACEDO, Neusa Dias de. **Iniciação à pesquisa bibliográfica: guia do estudante para a fundamentação do trabalho de pesquisa**. Curitiba: Editora UFPR, 1994. 134 p.

NAKAMURA, João. Atlas/CNN: mais da metade da população vê gastos públicos maiores do que deveriam. CNN, São Paulo-SP, 22 jun 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/atlas-cnn-mais-da-metade-da-populacao-ve-gastos-publicos-maiores-do-que-deveriam/>. Acesso em: 09 set. 2024.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**, 2011. Disponível em: . Acesso em: 10 set. 2024.

Pesquisa Datafolha aponta que Forças Armadas são as instituições mais confiáveis. **Exército Brasileiro**, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/pesquisa-datafolha-aponta-que-forcas-armadas-sao-as-instituicoes-mais-confiaveis>. Acesso em: 09 set. 2024.

SILVA, D. da; SILVA, D. A. F. da; SILVA, E. L. da; RODRIGUES, T. M. **Metodologia de Pesquisa**. 2. ed. Três Corações: Escola de Sargentos das Armas - ESA, 2022.

TCU. **Planalto lança política de governança com base em estudo do TCU**. Portal TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/planalto-lanca-politica-de-governanca-com-base-em-estudo-do-tcu.htm>. Acesso em: 03 jun. 2024.

TERRA, Antonio. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal**. 251 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública- PROFI-AP, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2016.