



GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
DE GESTÃO PÚBLICA
PNAP/2017-2019**

COORDENADOR

Paulo Ricardo Zilio Abdala

COORDENADOR SUBSTITUTO

Rafael Kruter Flores

SECRETÁRIO

Paulo Roberto Gomes Garcia

BOLSISTA ADMINISTRATIVO

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Silvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

COORDENADOR DE TUTORIA

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

TUTORES DE DISCIPLINAS

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

GERENCIAMENTO DE RISCOS EM LICITAÇÕES EM UMA ESTATAL FEDERAL PRESTADORA DE SERVIÇOS DE SAÚDE APÓS A LEI 13.303/2016

LILIAN SOUZA STROHMEIER
ROGÉRIO FAÉ

Introdução

Este projeto de intervenção aborda a implantação do gerenciamento de riscos nos processos licitatórios de uma empresa pública federal prestadora de serviços de saúde no contexto da Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016.

A Lei nº 13.303/16 determina que as empresas estatais – sociedades de economia mista e empresas públicas – estabeleçam mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos em suas atividades. Em maio de 2016, pouco antes da publicação da Lei, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Controladoria Geral da União publicaram a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016, determinando o estabelecimento de sistemática de gestão de riscos no âmbito dos órgãos, autarquias e empresas do Poder Executivo Federal. A Lei nº 13.303/16, tratada como Lei das Estatais, entrou em vigor em 30 de junho de 2018, portanto, o tema em questão deverá ser pauta da Administração Pública agora e nos próximos anos.

De acordo com o 7º Boletim de Empresas Estatais Federal (2018), são 138 estatais federais ativas sob a coordenação e governança da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, secretaria vinculada ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e consolidada no Ministério da Economia após a edição da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019. Essas estatais atuam em vários segmentos, como saúde, comunicação, petróleo, seguros, financeiro etc. É nesse universo de empresas que a gestão de riscos deverá permear os processos organizacionais de gestão.

A Administração Pública, em conformidade com o disposto no artigo 37 da Constituição Federal, utiliza-se dos procedimentos licitatórios para a realização das contratações públicas na realização de obras, serviços, compras, alienação de bens e locações em busca da satisfação do interesse público. Verifica-se que esse é um processo sensível dentro das organizações públicas brasileiras, uma vez que valores significativos do orçamento público são consumidos. Nesse contexto, a Lei das Estatais estabelece que as matrizes de risco são cláusulas necessárias nos contratos administrativos.

Conforme pesquisa da Confederação Nacional da Indústria “Retratos da Sociedade Brasileira”, de junho de 2016, 70% dos brasileiros atribuem a baixa qua-

lidade dos serviços públicos à má-utilização dos recursos públicos. Segundo a mesma pesquisa, a saúde figura entre os serviços públicos com a menor avaliação. Observa-se ainda, um número de ex-dirigentes de estatais investigados por práticas de corrupção no âmbito das licitações. Assim, a crescente pressão social para a promoção de melhores serviços públicos e melhor administração do dinheiro público, somados aos recentes escândalos envolvendo empresas estatais, demonstram a necessidade de uma gestão mais eficiente dos recursos.

O projeto de intervenção deste estudo ocorreu em um hospital público federal localizado no estado do Rio Grande do Sul, cujo capital social pertence totalmente a União. A entidade é, portanto, uma empresa pública federal. Nessa entidade, foram realizadas oficinas de mapeamento de riscos para uma licitação na modalidade pregão durante o planejamento da compra referentes às fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Os trabalhos foram realizados com a participação dos funcionários envolvidos no processo. O objeto da licitação foi a contratação de empresa para fornecimento de roupas hospitalares. Após, foi encaminhado um questionário para os mesmos envolvidos a fim de identificar a percepção sobre os benefícios e oportunidades de melhoria no processo realizado.

Assim, o objetivo geral foi demonstrar como o gerenciamento de riscos pode ser útil para qualificar o processo das contratações públicas no âmbito das empresas estatais contribuindo para a maior probabilidade do alcance dos objetivos organizacionais.

Gestão de Riscos

A preocupação com o tema governança vem desde o movimento da Reforma Administrativa ocorrida na década de 1990 no Brasil, com a inclusão do princípio da eficiência no rol de princípios administrativos pela Emenda Constitucional 19/98 (NOHARA, 2018). Por outro lado, é possível identificar referência ao tema desde a edição do Decreto-Lei n° 200 de 25 de fevereiro de 1967, quando afirma em seu artigo 14 que o “trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco” (BRASIL, 1967, s/p).

Em 2009 a Controladoria-Geral da União (CGU) encomendou avaliação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), resultando na recomendação de integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, a fim de promover integridade e prevenir situações de improbidade, desvios e corrupção.

Em julho de 2013 foi promulgada a Lei n° 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção. Entre os pontos de maior destaque está o programa de integridade, um conjunto de regras e procedimentos implementados na estrutura corporativa com o objetivo de detectar práticas e eventos de corrupção (Guimarães e Requi,

2018). O Decreto n° 8.420 de 18/03/2015 irá regulamentar esta Lei, complementado por Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (2015, p. 8), definido como um conjunto de arranjos institucionais, regulamentações, instrumentos de gerenciamento e controle, o fortalecimento de valores éticos, promoção da integridade, da transparência e redução do risco de atitudes que violem os padrões e políticas formalmente estabelecidos.

São apresentadas cinco diretrizes principais como pilares ao desenvolvimento da política de integridade: desenvolvimento do ambiente de gestão do programa de integridade; análise periódica de riscos; estruturação e implantação de políticas e procedimentos do programa de integridade; comunicação e treinamento; e, monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades.

Este estudo aborda fundamentalmente o pilar “análise de riscos”, definido pela Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n° 01/2016 como “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos” (BRASIL, 2016, s/p). Já a ISO 31000/2009 define risco como o efeito da incerteza nos objetivos e conceitua a gestão de riscos como as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos. Para o Committee of Sponsoring Organizations (COSO - Comitê das Entidades Patrocinadoras) da National Commission on Fraudulent Financial Reporting (2006, p. 16) “o risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos”. Ainda, para o International Federation of Accountants (1999, p. 6), “riscos são eventos futuros incertos que podem influenciar o atendimento de objetivos estratégicos, operacionais e financeiros da organização”. Por sua vez, Souza e Brasil (2017), ressaltam que para que sejam considerados riscos, não basta identificar algo que possa dar errado, mas sim algo que possa impactar nos objetivos.

Nesse ponto, é importante esclarecer que para que se tenha sucesso na gestão de riscos é necessário primeiramente o estabelecimento de objetivos. Segundo o COSO (2006, p. 37):

os objetivos são fixados no âmbito estratégico, estabelecendo-se uma base para os objetivos operacionais, de comunicações (relatórios) e de conformidade. Toda organização enfrenta uma variedade de riscos oriundos de fontes internas e externas, sendo o estabelecimento de objetivos, condição prévia para a identificação de eventos, avaliação de riscos e resposta a riscos.

Dessa forma, considerando que a avaliação de riscos envolve a identificação de eventos que possam impactar os objetivos, é fundamental que a instituição estabeleça seus objetivos e os dissemine de forma clara para todos os envolvidos. Para isso, existem algumas metodologias propostas para o gerenciamento de riscos, como o COSO ERM, ISO 31000/2009, Orange Book, entre outros. Analisando a abordagem da Instrução Normativa Conjunta 01/2016, fundamentalmente seu artigo 16, verifica-se uma maior aproximação com a estrutura do COSO ERM.

O COSO ERM divide os objetivos em quatro categorias interrelacionadas: estratégicos, operações, comunicação e conformidade. Define que o gerenciamento de riscos é constituído por oito componentes interrelacionados pela qual a instituição é administrada e gerenciada. Esses componentes são: ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta a risco; atividades de controle; informações e comunicações; e, monitoramento.

Os objetivos e componentes permeiam todas as divisões organizacionais e esse relacionamento entre os subconjuntos é apresentado em uma matriz tridimensional em forma de cubo. Assim, a metodologia do COSO defende que para gerenciar riscos os oito componentes devem ser observados no contexto dos seus diferentes objetivos em todas as divisões organizacionais existentes (ex.: subsidiárias, unidade de negócio, divisões, etc.).

Dentre as medidas de resposta a riscos, encontram-se as atividades de controle. A Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n° 01/2016 conceitua controles internos da gestão em seu artigo 2°, inciso V:

conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (BRASIL, 2016, s/p).

No contexto das licitações públicas, é possível definir o risco como a chance de que algum evento aconteça e venha a impactar negativamente nos objetivos da contratação. Portanto, considerando-se ainda que os processos licitatórios envolvem grande movimentação de recursos financeiros, é necessária a existência de controles internos apropriados e suficientes para responder adequadamente aos riscos existentes mitigando a ocorrência de erros, desvios e fraudes que firmam os seus princípios.

Guimarães e Santos (2017) reforçam que as atividades que envolvem contratos estão sujeitas a influências positivas ou negativas decorrente de situações de fato, jurídicas, legais ou da natureza que sejam imprevisíveis ou,

mesmo que previsíveis, com consequências incalculáveis. Assim, na matriz de riscos são feitos o levantamento e a distribuição dos riscos previsíveis e dos imprevisíveis que podem ocorrer durante a execução do contrato, bem como a atribuição de responsabilidades caso esses eventos venham a ocorrer. Nesse caso, é possível prever os eventos que poderiam impactar no equilíbrio econômico financeiro do contrato.

A matriz de riscos é definida na Lei das Estatais em seu artigo 42, inciso X:

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação (BRASIL, 2016, s/p).

Mourão e Viana (2009), explicam que a matriz de risco é uma ferramenta bastante utilizada pelos controles internos das organizações e consagrada no gerenciamento de riscos. Já o Guia para Matriz de Riscos do Ministério do Planejamento (2017), define que a matriz de riscos é utilizada pelos gestores como ferramenta de mensuração, avaliação e priorização dos eventos de riscos que afetem o atingimento dos objetivos do processo da unidade e, por consequência os objetivos estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Para o International Federation of Accountants (1999), o mapa ou matriz de risco representa uma maneira simples de estabelecer a relação entre a probabilidade e o impacto para os principais riscos identificados, demonstrando tanto a mensuração quanto o perfil do risco. Defende que a matriz de risco pode ser elaborada tanto para a riscos quanto para oportunidades.

Guimarães e Santos (2017) interpretam que a Lei das Estatais só obriga a elaboração de matriz de riscos nos casos de obras e serviços de engenharia, mas salientam que esta ferramenta pode ser utilizada em qualquer espécie de relação contratual, pois são benéficas à gestão, evitam discussões posteriores sobre a distribuição de responsabilidades entre contratante e contratado e previnem li-

tígios judiciais. Com entendimento diferente, Pironti (2018) defende que a Lei das Estatais exige a elaboração da matriz de risco em toda e qualquer contratação realizada pela estatal uma vez que o termo consta positivado no artigo 69 como uma cláusula necessária dos contratos disciplinados pela Lei nº 13.303/2016. Para o autor, a matriz que relaciona impacto e probabilidade é a que melhor se adequa à essa exigência legal. “A conjugação destes dois critérios em um diagrama de cálculo de riscos permitirá a confirmação do nível de risco da atividade verificada e, a depender do apetite a riscos da entidade, determinará sua correção ou aceitação” (Pironti, 2018, p. 439).

O Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017), define que a identificação dos eventos permite o planejamento da forma adequada para tratamento dos riscos. O Manual apresenta como componentes do risco: a) causas, que são as condições que dão origem à possibilidade de ocorrência do evento; b) risco, como a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos; e c) consequência, como o resultado de um evento de risco sobre os objetivos do processo. Após a identificação dos eventos de riscos, é necessário mensurá-los, o que, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016, significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência.

O modelo do International Federation of Accountants (1999) apresenta uma proposta com três níveis de classificação de impacto e de probabilidade: o impacto é classificado como baixo, médio ou alto e a probabilidade em baixa, média ou alta. O referencial ressalta que a escala deve ser utilizada apenas como guia. Já o Guia Prático de Gestão de Risco para a Integridade (2018) apresenta escalas de impacto e probabilidade em quatro níveis e salienta que existem diversas formas de analisar a probabilidade e o impacto dos riscos, variando em relação a precisão e complexidade.

Método

O processo conduzido neste trabalho teve o objetivo de agregar valor ao processo licitatório de um hospital, promovendo maior eficiência e eficácia à gestão por meio da participação dos membros das equipes.

O projeto deste estudo ocorreu durante a fase de planejamento da contratação de uma empresa para fornecimento de roupas hospitalares. Antes do início da pesquisa-ação, os participantes foram orientados quanto à necessidade da implantação do processo de gestão de riscos nas contratações. A fim de justificar o trabalho e motivar as equipes envolvidas, buscou-se esclarecer que além de ser uma obrigação legal, o novo processo poderia ser vantajoso para a promoção de maior segurança à organização e também às suas próprias responsabilidades profissionais.

Considerando que a utilização de modelos de gerenciamento de riscos é recente na instituição em análise, foi adotada uma matriz de riscos do tipo 3x3. A probabilidade foi mensurada com base no modelo proposto pelo International Federation of Accountants (1999) – probabilidade baixa, média e alta.

- Probabilidade alta: Ocorrência provável. Há potencial de ocorrer várias vezes nos próximos dez anos. Ocorreu nos últimos dois anos. Tipicamente ocorre nessas operações.
- Probabilidade média: Ocorrência possível. Pode ocorrer mais de uma vez dentro dos próximos dez anos e pode ser de difícil controle devido a influências externas. Há histórico de ocorrência na organização.
- Probabilidade baixa: Ocorrência remota. Nunca ocorreu, seria surpreendente se ocorresse.

Para a escala do impacto, a proposta do International Federation of Accountants (1999) foi adaptada para:

- Impacto baixo: Haverá um impacto mínimo na viabilidade da organização ou na sua estratégia/objetivos operacionais.
- Impacto médio: Haverá impacto moderado na viabilidade da organização ou em sua estratégia/objetivos operacionais.
- Impacto alto: Haverá impacto significativo na viabilidade da organização ou na sua estratégia/objetivos operacionais.

Detalhamento das oficinas

Durante o primeiro trimestre de 2019, ocorreram oficinas presenciais de discussão com os atores envolvidos no processo de compras, incluindo funcionários da área gestora do item de aquisição e funcionários responsáveis pela execução do planejamento de todas as compras do hospital. O cronograma das oficinas consta detalhado a seguir:

- Segunda quinzena de janeiro de 2019: entrevista com os responsáveis na área de planejamento e inclusão das avaliações na matriz de riscos, organização das respostas da entrevista, oficinas com as áreas demandantes e responsáveis na área de planejamento e organização das respostas da oficina.
- Fevereiro de 2019: oficinas com as áreas demandantes e responsáveis na área de planejamento e organização das respostas da oficina;
- Março de 2019: validação da matriz de riscos, aplicação do questionário avaliativo, e consolidação das respostas;
- Abril de 2019: avaliação dos resultados e conclusão dos trabalhos.

Thiollent (1986) defende que na pesquisa-ação a participação das pessoas implicadas nos problemas analisados é fundamental e que o processo flui melhor quando os participantes podem encontrar soluções realizáveis. O estabelecimento de um ambiente que promova o relacionamento adequado entre pesquisador e pessoas envolvidas é tido como fundamental por Thiollent (1997) na pesquisa-ação no ambiente organizacional. Dessa forma, em todos os encontros, a pesquisa se desenvolveu em atitudes de escuta, questionamentos e estímulo à análise crítica dos envolvidos diante da situação, sem qualquer imposição de concepções. Para a condução de todo o processo, foi utilizado o modelo de avaliação proposto no capítulo anterior para subsidiar a identificação de riscos, controles para mitigação e medidas de contingências.

Durante as oficinas, os objetivos do processo de compra dos itens para o hospital, notadamente os objetivos da compra de roupas hospitalares, foram discutidos e esclarecidos. Para facilitar o entendimento do trabalho por todos, foram apresentados conceitos básicos de riscos, gestão de riscos, controles internos, legislação aplicável e também foram distribuídos materiais impressos contendo essas informações de forma lúdica. Adicionalmente, procurou-se utilizar uma linguagem simples e clara. A fim de facilitar na condução do processo, as seguintes questões orientaram a discussão:

- O que pode dar errado durante o planejamento de contratação?
- Que tipos de situações podem comprometer a escolha do fornecedor?
- O que pode dar errado durante a execução do contrato?
- Quais problemas já ocorreram em processos de compras semelhantes a esse?
- Como podem ocorrer falhas?
- Quais as fragilidades e dificuldades existentes?

Dessa forma, os empregados foram instigados a identificar possíveis eventos que pudessem comprometer o atingimento do objetivo da contratação. Além disso, o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA) também foi estudado previamente, pois apresenta situações de risco comuns a qualquer tipo de licitação.

Para cada evento identificado, a discussão envolveu a sua avaliação em termos de probabilidade e impacto e, posteriormente, a resposta a esses eventos na forma de controles internos preventivos e planos de contingência apropriados.

As respostas e discussões foram inseridas no modelo de matriz de riscos proposto, formalizando o resultado nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Uma descrição da matriz pode ser encontrada em Strohmeier (2019).

Avaliação dos resultados pela equipe envolvida

Um questionário foi disponibilizado por meio da ferramenta Google Formulários, composto por 11 questões fechadas (tabela 1), empregando escala Likert de cinco pontos (discordo totalmente a concordo totalmente). Como complemento, uma questão aberta.

O endereço eletrônico para acesso ao questionário foi disponibilizado através de e-mail aos profissionais que participaram das oficinas no dia 22/03/2019 e ficou disponível até 31/03/2019. Do total de 28 pessoas convidadas, 15 o responderam, representando 54% de retorno.

Resultados

Os resultados do questionário avaliativo do processo de construção da matriz de risco se encontra na tabela 1. À exceção da questão 3, em todas as demais a mediana e a moda envolveu concordância total à afirmação. Na questão 3 (possibilidade de implantação dos controles internos), a mediana foi 4 (concordância parcial) e a moda 5 (concordância plena).

Ao final, das 165 possibilidades de resposta (11 questões versus 15 respondentes), 109 (66%) envolveram concordância plena, 32 (19,4%) concordância parcial, 23 (14%) indiferença e apenas uma discordância parcial.

Tabela 1. Frequência de respostas de concordância parcial (CP) e total (CT) do questionário avaliativo do processo de construção da matriz de risco

QUESTÕES	CT	CP
1. Eu entendo que elaborar a matriz de riscos é benéfico para o processo de contratação.	0 (0%)	14 (93%)
2. A metodologia utilizada na condução das oficinas foi eficaz e me fez analisar criticamente a necessidade de contratação.	4 (27%)	9 (60%)
3. Os controles internos preventivos previstos na matriz são possíveis de serem implantados.	5 (33%)	7 (47%)
4. Os controles internos preventivos previstos na matriz reduzirão o risco de eventos negativos na contratação.	4 (27%)	9 (60%)
5. As oficinas de elaboração da matriz de riscos favoreceram aprimoramentos no meu modo de trabalho.	2 (13%)	10 (67%)
6. Foram apresentadas de forma adequada as possíveis respostas a riscos identificados: evitar, aceitar, reduzir ou compartilhar.	4 (27%)	8 (53%)
7. A estratégia utilizada para que eu pudesse compreender os conceitos utilizados na matriz de riscos foi suficiente e esclarecedora.	4 (27%)	9 (60%)
8. O objetivo da elaboração da matriz de riscos foi claramente comunicado a todos os envolvidos.	3 (20%)	10 (67%)
9. Foram estimadas a probabilidade de ocorrência dos riscos e o impacto no caso de sua materialização.	2 (13%)	12 (80%)
10. Participar das oficinas de elaboração da matriz de riscos tem me auxiliado a desenvolver a avaliação e o controle de riscos em outras atividades do meu trabalho.	3 (20%)	9 (60%)
11. A minha percepção foi levada em conta na escolha de respostas apropriadas aos riscos identificados.	1 (7%)	12 (80%)

Em relação à questão 12, opcional e aberta, sete foram as respostas, transcritas na sua íntegra a seguir:

1. Sugestão: levando em consideração a importância das matrizes de riscos nos processos de contratação, vejo a possibilidade de apresentação das matrizes de riscos já elaboradas aos envolvidos em outras contratações de bens e serviços, essas apresentações poderiam ser graduais, ou seja, a cada contratação considerada relevante, sendo apresentadas de forma simplificada as matrizes de processos de contratação anteriores.
2. Acredito que a matriz deva ser implantada em todos os processos, conforme lei 13303/16
3. Fui o primeiro ou um dos primeiros a participar. Imagino que o processo se torne mais enxuto: não por mim, mas por parecer impossível realizá-lo em todos os contratos que o exigiriam.
4. Por enquanto senti que a matriz que participei acabou sendo muito influenciada pelas características da empresa que normalmente ganha os editais nos últimos anos. No caso de um contrato nunca antes assinado, acredito que será um desafio maior.
5. Considero de extrema importância essa construção junto as áreas usuárias dos serviços, pois são eles que vivem o dia a dia da prestação de serviços/contratações. Essa metodologia é extremamente importante para qualificação dos processos de trabalho e fiscalização da execução dos Contratos, assunto tão importante para que seja adquirido o que realmente necessitamos, seja prestado o serviço ou entregue o material de acordo com o contratado e que tenhamos êxito em nossas aquisições. Parabéns pela excelente ação!
6. As reuniões têm sido produtivas, promovendo a integração das áreas, facilitando os trabalhos tanto na área técnica quanto administrativa. Como sugestão, apenas estipular um horário mais reduzido dos encontros pois muitas vezes não é possível participar do período integral das reuniões.
7. Sugestão: dialogar sobre matriz de riscos com os membros das atuais comissões de fiscalização para que já levem estes itens em conta para os próximos Termos de Referência, para agilizar as oficinas futuras quando do processo de contratação.

Em relação às respostas, destaca-se o desafio da elaboração das matrizes de risco para todos os certames. Como já mencionado, esse processo envolve análise crítica de todos os envolvidos, o que demanda horas de trabalho, pesquisa, leitura, discussões etc. Ou seja, a elaboração de matrizes de risco com qualidade e passíveis de serem utilizadas como ferramenta de gestão é algo trabalhoso e exige dedicação acurada dos profissionais envolvidos.

Outro ponto de destaque, é a ampliação da interação entre os profissionais das diferentes áreas. Historicamente, há pouco diálogo entre as equipes na ins-

tituição em estudo. Percebe-se, assim, que a elaboração das matrizes de risco pode proporcionar um benefício indireto, permitindo a troca de ideias e de experiências e expandido a visão sistêmica de cada indivíduo da organização.

Conclusão

Muitos são os desafios para o aprimoramento da gestão pública brasileira. A promoção de serviços públicos de qualidade, com racionalidade na utilização dos recursos dos contribuintes e com observância aos princípios da administração pública é o desejo dos cidadãos deste país.

As estatais respondem por boa parcela dessa demanda, sendo necessário o fortalecimento das diretrizes que priorizem as boas práticas administrativas, a moralidade e a responsabilização de seus dirigentes. Apesar de os órgãos de controle e organizações internacionais já recomendarem a implantação de práticas de governança, práticas voltadas à gestão de riscos ainda não eram realidade nas organizações públicas. A publicação da Lei das Estatais, nesse contexto, representa um importante avanço.

De modo geral, o gerenciamento de riscos busca analisar com antecedência situações que possam impactar nos objetivos, agregando valor por meio de ações que reduzam a probabilidade da sua ocorrência ou que minimizem o seu impacto. Entende-se que o processo de aquisições nos hospitais é extremamente importante, pois a ocorrência de falhas pode causar o desabastecimento de produtos e serviços essenciais. Nesse caso, as consequências impactam diretamente na vida das pessoas. Assim, aplicar as diretrizes do gerenciamento de riscos em um processo tão fundamental para o atingimento da missão institucional, mostra-se bastante favorável, possibilitando aos gestores e demais profissionais o estabelecimento de medidas preventivas a situações adversas bem como os planos de contingência no caso da materialização dos riscos.

As instituições públicas necessitam manter um sistema de controle interno para assegurar o atingimento de seus objetivos. A matriz de riscos é uma ferramenta utilizada para identificar quais controles internos são necessários de acordo com os níveis de riscos identificados. Dessa forma, reduz-se a implantação de controles puramente burocráticos e que não agregam valor.

No início desta pesquisa, foi possível identificar curiosidade por parte dos profissionais envolvidos, mas, em algumas situações, também se observou certa descrença quanto à efetividade das ações. Entretanto, a partir dos primeiros riscos inseridos na matriz, as equipes foram se apropriando e concordando que esse processo promove qualificação a todo o trabalho. Salienta-se ainda, que os atores envolvidos perceberam que o gerenciamento de riscos não é algo exatamente novo, mas sim, uma forma mais crítica e planejada de realizar atividades para o atingimento dos objetivos.

Com a aplicação do questionário aos participantes da pesquisa, concluiu-se que a realização das oficinas atingiu os objetivos propostos. Foi possível capaci-

tar os profissionais, promover a discussão e testar um método de organização. Como efeito subsidiário, ainda proporcionou maior interação entre membros de áreas diferentes, melhorando a comunicação para as ações futuras, não só relacionadas à elaboração de matrizes de risco, mas também a outros processos e projetos organizacionais.

Thiollent (1997) explica que nem sempre a pesquisa-ação atinge a fase de conclusão, mas pelo menos desencadeia um efeito conscientizador aos envolvidos, podendo ser o início de ações futuras, por promover o debate das questões abordadas. Dessa forma, com base nas questões respondidas e diálogos durante as oficinas, presume-se que ocorrerão avanços relacionados ao gerenciamento de riscos no hospital estudado, até por que são previstas auditorias dos órgãos de controle em relação a isso.

O método aplicado neste projeto de intervenção, indubitavelmente, não é o único possível, mas acredita-se que possa auxiliar gestores públicos no estabelecimento de metodologias de gerenciamento de riscos alinhados às especificidades da cultura organizacional, especialmente nos processos licitatórios.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000:2009. Gestão de Riscos. Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

----- . NBR ISO 31010:2009 Técnicas para o processo de avaliação de riscos. Rio de Janeiro, 2009.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. Controle estratégico para um processo decisório eficiente. 2014. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/gestaoderiscosnosetorpublico-unifor.pdf>>.

BERGUE, Sandro Trescastro. Cultura e Mudança Organizacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2010.

BERMUDES, Wanderson Lyrio; Santana, Bruna Tomaz; BRAGA, José Hamilton Oliveira; SOUZA, Paulo Henrique. Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações. 2016. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/viewFile/1809-2667.v18n216-01/5242>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=cf+88&oq=cf+88&aqs=chrome..69i57j0l5.1055j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>.

----- . Controladoria-Geral da União – CGU. Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: Orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf>.

----- . Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 10 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>.

----- . Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>.

----- . Decreto nº 8.945/2016 de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm>.

----- . Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 8 jan. 2019.

----- . Instrução Normativa Conjunta CGU/MPDG nº 01 de 10 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>.

----- . Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>.

----- . Lei nº 12.846/2013 de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-12846-2013.htm>>.

----- . Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>.

----- . Lei nº 8.666 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm.

----- . Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Guia prático de gestão de riscos para integridade: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>>.

----- . Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017. 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. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>.

----- . Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/controle-interno/manual_de_girc___versao_2_0.pdf>.

----- . Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em:<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. Serviços públicos, tributação e gasto do governo. Retratos da sociedade brasileira, ano 5, v. 33, 2016.

COSO. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. (Sumário Executivo. Estrutura). PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, Nov. 2006.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch Santos. Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n° 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha; REQUI, Érica Miranda dos Santos. Exigências de programa de integridade nas licitações. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Cadernos ENAP. 2003. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/cad23.pdf/855e43f4-3729-4fb9-92ac-aded1d6c8499>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos. São Paulo, SP: IBGC, 2007 (série de cadernos de governança corporativa, 3).

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Enhancing Shareholder Wealth by Better Managing Business Risk. 1999. Disponível em: <http://devbiz.narod.ru/home/kozloff/PWC/risk_mngmnt99.pdf>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Boletim das Empresas Estatais Federais. Vol. 7 (set. 2018) - . Brasília: MP, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Desenvolvimento e Gestão. Matriz de riscos: Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/170609_matriz-de-riscos_v1-1.pdf>.

MOURÃO, Ligurgo. VIANA, Gélzio Filho. Matriz de Risco, seletividade e materialidade. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 41, n. 116., 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018

PIRONI, Rodrigo. Desmistificando a elaboração da matriz de riscos nos contratos celebrados por empresas estatais. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUZA, Kleberson; BRASIL, Franklin. Como gerenciar riscos na Administração Pública: Estudo Prático em Licitações. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2017.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. Pesquisa-ação nas organizações. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. RCA Riscos e Controles nas Aquisições do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/controle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>>.