



RELATÓRIO

**AVALIAÇÃO DO
GERENCIAMENTO DE RISCOS
NAS CONTRATAÇÕES DA SG/PR**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO

Avaliação do gerenciamento de riscos nas
contratações da SG/PR

nº 2020/0284

Secretaria-Geral da Presidência da República

SG/PR

Missão

Assegurar a adequabilidade e a qualidade dos mecanismos de governança postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão governamental.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Qual foi o trabalho realizado pela Ciset/PRESIDÊNCIA?

Trata-se da Auditoria de avaliação do gerenciamento de riscos nas contratações da SG/PR.

Auditorias de avaliação são atividades de auditoria interna governamental que consistem no exame objetivo da evidência, com o propósito de fornecer ao órgão ou entidade da Administração Pública Federal uma avaliação tecnicamente autônoma e objetiva sobre o escopo da auditoria (IN SFC/CGU nº 3/2017).

A ação de controle teve por escopo o exame dos mapas de riscos, elaborados no exercício de 2020, no âmbito das contratações de serviços sob o regime de execução indireta, por unidades da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Por que a Ciset/PRESIDÊNCIA realizou esse trabalho?

De acordo com o art. 24 do Decreto nº 9.982/2019, compete à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, realizar auditorias na gestão dos órgãos integrantes da estrutura organizacional da Presidência da República e da Vice-Presidência da República.

A proposta do trabalho de avaliação se baseou em fatores de risco, seguindo critérios de materialidade, relevância e criticidade. Além dos recursos orçamentários envolvidos, o tema se mostra relevante por associar-se a pelo menos quatro objetivos estratégicos mencionados no Mapa Estratégico da Secretaria-Geral da Presidência da República. Por fim, o assunto é dotado de acentuada criticidade, pelo impacto vinculado a eventuais execuções deficientes ou descontinuidades de serviços, danos à imagem, além de outros riscos.

A abordagem com base nos mapas de riscos remete ao fato de o gerenciamento de riscos nas contratações ser materializado nesse documento (mapa de riscos), conforme disposto no art. 26 da IN nº 5/2017. Verifica-se ainda que tais riscos, em larga medida, expressam os riscos próprios das atividades de competência das áreas demandantes das contratações.

Quais as conclusões alcançadas pela Ciset/PRESIDÊNCIA?

Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

A auditoria detectou o cumprimento do disposto nas Instruções Normativas nº 05, de 26/05/2017 e nº 01, de 04/04/2019, com relação à elaboração e juntada dos mapas de riscos nos processos de contratação, por parte das coordenações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

O trabalho apontou ainda possibilidades gerais de melhorias no gerenciamento de riscos das contratações e na gestão de contratos. Para isso, recomenda-se a definição de *framework* de gerenciamento de riscos, com adequada metodologia; a elaboração de orientações com os principais conceitos, modelo e estrutura sintática a serem adotados no preenchimento dos mapas de riscos; a capacitação de servidores no tema gerenciamento de riscos; e a sistematização do processo de gestão de riscos, com a uniformização de procedimentos e a criação de registros próprios que permitam o monitoramento e a análise crítica para melhoria do processo ao longo do tempo.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CGAC	Coordenação-Geral de Auditoria Contínua e Assessoramento Técnico
CGAG	Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão e Orientações Institucionais
CISER	Secretaria de Controle Interno
CISER/PRESIDÊNCIA	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
ERM	Enterprise Risk Management
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GERCONT	Sistema de Gerenciamento de Contratos
GND	Grupo de Natureza da Despesa ou Grupo de Despesa
IEC	International Electrotechnical Commission
IN	Instrução Normativa
ISO	International Organization for Standardization
ME	Ministério da Economia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NBR	Norma Brasileira
OS	Ordem de Serviço
OST-PJ	Outros serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
PDP	Plano de Desenvolvimento de Pessoas
PR	Presidência da República
SA	Secretaria Especial de Administração
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SG/PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Quadro 1	Contratações no âmbito da SA/SG/PR
Quadro 2	Grupos de Despesa - Exercício 2020 - SG/PR
Quadro 3	Riscos em contratações da SG/PR
Quadro 4	Magnitude dos riscos em contratações da SG/PR
Quadro 5	Classificação de riscos em contratações da SG/PR
Quadro 6	Riscos: critério e classificação
Quadro 7	Riscos: Sintaxe de textos
Quadro 8	Inconsistências residuais
Quadro 9	Cursos realizados contendo o tema gerenciamento de riscos
Quadro 10	Composição de amostra aleatória
Quadro 11	Inconsistências do campo “Risco”
Quadro 12	Outras inconsistências dos mapas de riscos
Figura 1	Modelo de mapa de riscos
Figura 2	Eventos de risco causas e consequências
Figura 3	Componentes COSO-ERM
Figura 4	Estrutura ISO 31.000
Figura 5	Fórmula para definição do tamanho amostral
Gráfico 1	Elemento de Despesa OST-PJ Exercício 2020 - SG/PR
Gráfico 2	Instrumentos consultados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Informação sobre contratações no âmbito da Secretaria Especial de Administração da SG/PR.....	10
2. Informação sobre conceitos associados a riscos e sua aplicação na SG/PR.....	11
3. Informação sobre mapas de riscos nas contratações públicas.	12
4. 83,4 % dos riscos examinados apresentaram inconsistência na formulação.	14
5. As áreas pesquisadas não possuem metodologia para identificação e tratamento de riscos das contratações e gestão de contratos.	18
6. 50% das áreas examinadas não possuem servidores capacitados no tema gerenciamento de riscos.	22
7. As áreas examinadas não mantêm registro de riscos identificados.....	23
8. Informação sobre o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.	24
9. Informação sobre a efetiva implementação de ações mitigadoras ou contingenciais contempladas nos mapas de riscos.	25
RECOMENDAÇÕES.....	26
CONCLUSÃO	27
ANEXO I.....	29
ANEXO II.....	30
ANEXO III.....	32
ANEXO IV	34

INTRODUÇÃO

1. Este relatório apresenta os resultados da ação de controle realizada na Secretaria-Geral da Presidência da República, sobre contratações geridas no âmbito da Secretaria Especial de Administração. A base normativa para a realização da auditoria pautou-se principalmente nos seguintes instrumentos: Instrução Normativa MPDG nº 05, de 26/05/2017; Instrução Normativa ME nº 01, de 04/04/2019; Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10/05/2016 e Decreto nº 9.203, de 22/10/2017. A competência da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/PRESIDÊNCIA) para realização do trabalho advém dos arts. 19 a 24 da Lei nº 10.180/2001 e do art. 24 do Decreto nº 9.982/2019.

2. O escopo da auditoria foi definido por equipe da Coordenação-Geral de Auditoria Contínua e Assessoramento Técnico - CGAC e da Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão e Orientações Institucionais - CGAG, no âmbito da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República. Em reunião de apresentação para representantes da Secretaria Especial de Administração e da Secretaria Executiva da SG/PR, realizada no dia 21/01/2021, ficou definido junto aos gestores o objetivo de analisar a elaboração e o conteúdo dos mapas de riscos, produzidos no exercício de 2020, contidos em processos de contratação da Secretaria Especial de Administração da SG/PR. Observa-se que os riscos sinalizados nos mapas de riscos desses processos, em larga medida, expressam os riscos próprios das atividades de competência das áreas demandantes das contratações. Ressalta-se ainda que, de forma mediata, o trabalho contribui para a melhoria da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da SG/PR.

3. A estrutura principal deste relatório é composta basicamente pelos tópicos Resultados dos Exames, Recomendações e Conclusão, além desta parte introdutória. O tópico Resultados dos Exames é composto pelos Achados de Auditoria que estão dispostos da seguinte forma:

(i) **Achados nº 1 a nº 3:** trazem informações contextuais relevantes para compreensão do tema, abordando aspectos da administração pública e da teoria de riscos.

(ii) **Achados nº 4 a nº 7:** tratam de apontamentos basilares para a fundamentação das recomendações contidas no tópico seguinte do relatório, além de responderem questões de auditoria previamente formuladas.

(iii) **Achados nº 8 e nº 9:** descrevem informações relevantes para responder questões de auditoria, mas não demandam recomendações específicas.

4. A partir do disposto no art. 26 da Instrução Normativa nº 05/2017 – “o Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos” –, elaborou-se questão única de auditoria para o presente trabalho:

(i) Os mapas de riscos elaborados no âmbito das contratações da SG/PR materializam o gerenciamento de riscos estruturado e consistente da gestão? (**Achados nº 4 a nº 9**)

5. As seguintes subquestões de auditoria foram preparadas para delinear as verificações realizadas e são respondidas por meio dos achados de auditoria contidos no item Resultado dos Exames, deste relatório:

- (i.1) Os processos de licitação vigentes contêm mapas de riscos? **(Achado nº 4)**
- (i.2) Os servidores envolvidos no processo de gerenciamento de riscos das contratações são capacitados no tema? **(Achado nº 6)**
- (i.3) Há orientações gerais e treinamentos oferecidos aos servidores sobre gerenciamento de riscos e elaboração de mapas de riscos de contratações? **(Achados nº 5 e nº 6)**
- (i.4) Há metodologia estabelecida para a elaboração dos mapas de riscos? **(Achado nº 5)**
- (i.5) Os mapas de riscos são elaborados com qualidade, com relação a aspectos lógico e conceitual? **(Achados nº 4 e nº 5)**
- (i.6) Houve divulgação e implementação de alguma ação mitigadora ou contingencial previstas nos mapas de riscos de contratações vigentes? **(Achado nº 7 a nº 9)**

6. O trabalho se desenvolveu em duas fases cujos resultados são apresentados neste relatório. Primeiramente, procedeu-se à análise dos dados extraídos dos campos dos mapas de riscos das contratações. Nessa etapa a equipe de auditoria focou-se no exame de amostra aleatória, selecionada com grau de confiança de 90% e margem de erro de 10%, contendo 60 riscos (conforme Anexo III, deste relatório). Posteriormente, analisou-se as respostas de questionários encaminhados aos coordenadores das áreas demandantes de contratações (conforme Anexo II, deste relatório). Inicialmente, vislumbrava-se a possibilidade de realização de entrevistas com servidores que elaboraram os mapas de riscos, no contexto das áreas avaliadas, após exame das respostas dos gestores. No entanto, as informações levantadas com a aplicação dos questionários foram suficientes para a análise conclusiva da matéria.

7. O trabalho demonstrou, por um lado, o cumprimento do disposto nas Instruções Normativas nº 05, de 26/05/2017 e nº 01, de 04/04/2019, do MPDG e do ME respectivamente, com relação à necessidade de elaboração de mapas de riscos que compõem os processos de contratação. Por outro lado, no entanto, verificou-se inconsistências e possibilidade de melhorias no processo de gerenciamento de riscos e no treinamento dos servidores.

8. Em que pese ter havido correta instrução processual com as devidas inserções dos mapas de riscos nos autos relativos às contratações, observou-se inconsistências estruturais nas informações contidas nesses documentos, de modo que 83,4% apresentaram discrepâncias na identificação e descrição de riscos ou de ações preventivas e contingenciais, considerando as principais normas técnicas vigentes e a literatura especializada sobre o tema. Em grande medida, isso se deve à ausência de uniformização e orientação às áreas demandantes, com a definição de adequado *framework* de gerenciamento de riscos e de modelo de estruturação sintática dos textos descritores dos riscos, de seus danos e das respectivas ações de prevenção e de contingência.

9. Observou-se ainda que as áreas pesquisadas não possuem registro específico de riscos associados às contratações realizadas. O cadastro de riscos identificados nas diferentes áreas é fonte

relevante de informações, se armazenados de forma rastreável, contribuindo com a eficiência da gestão nos aspectos de racionalização, economicidade e celeridade dos processos.

10. Sobre treinamento de servidores no tema gerenciamento de riscos, embora 37 pessoas tenham sido apontadas com algum tipo de habilitação no assunto, verificou-se que 50% dos setores examinados não possuem quadro de pessoal capacitado na matéria. Nesse sentido, salienta-se que competências institucionais são adquiridas por meio do desenvolvimento de competências pessoais.

11. Com relação ao risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada, descrito na art. 18 da IN MPDG 5/2017, 50% das áreas examinadas optaram pela conta-depósito vinculada. A outra metade não possui sob sua responsabilidade contratos que requeiram esse tipo de ação mitigadora, concernentes a serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

12. A respeito da efetiva utilização dos apontamentos contidos nos mapas de riscos pelas dezesseis áreas examinadas, averiguou-se que sete áreas não usaram as medidas de prevenção e de contingência descritas nos respectivos mapas de risco. Das nove áreas que utilizaram, quatro implementaram somente ações preventivas para mitigação dos riscos assinalados e cinco fizeram uso de alguma ação contingencial, além das medidas preventivas.

13. A unidade examinada não impôs qualquer restrição à presente auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Informação sobre contratações no âmbito da Secretaria Especial de Administração da SG/PR.

14. Na Administração Pública Federal (APF), considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Lei nº 8.666/1993, art. 2º, parágrafo único). Nesse contexto, o Regime de Execução Indireta consiste na forma pela qual a APF contrata com terceiros a realização de uma obra, serviço ou fornecimento.

15. De acordo com levantamento realizado no Sistema de Gerenciamento de Contratos (Gercont), em 18/02/2021, a Secretaria Especial de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República é responsável por 116 contratos, no montante total de R\$ 156.927.815,30, além de outros instrumentos, conforme observado no quadro seguinte. Desse valor, a modalidade Pregão Eletrônico abrange R\$ 117.388.674,99 (aproximadamente 75%).

Quadro 1 – Contratações no âmbito da SA/SG/PR

Instrumento	Valor vigente (R\$)	Nº de Instrumentos
Contrato	156.927.815,30	116
Ata de Registro de Preço	607.374,44	18
Convênio	523.450,00	3
Termo de Cessão	8.075,94	11
Outros instrumentos (sem dispêndio financeiro)	0,00	20
Total	158.066.715,68	168

Fonte: Sistema Gercont, levantamento realizado em 18/02/2021.

16. Em termos orçamentários, o quadro a seguir apresenta a discriminação dos valores referentes a Grupo de Natureza da Despesa (GND), considerando a Secretaria Especial de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República como Unidade Gestora.

Quadro 2 - Grupos de Despesa - Exercício 2020 - SG/PR

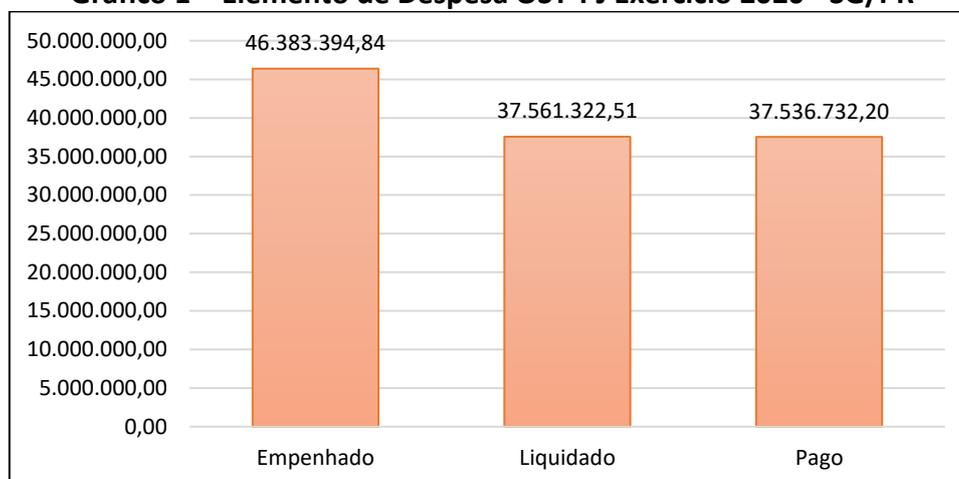
Grupo de Despesa (GND)	Empenhado	Liquidado	Pago
Pessoal e Encargos Sociais	201.571.333,19	188.809.449,90	175.645.511,90
Outras Despesas Correntes	137.577.399,58	109.325.918,90	108.429.973,17
Investimentos	14.479.400,86	1.898.885,18	1.898.885,18

Fonte: Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>)

17. Dentro do Grupo de Despesa “Outras Despesas Correntes”, os valores registrados no quadro seguinte correspondem a “Outros serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” (OST-PJ) – elemento de

despesa com maior materialidade do GND e que abarca a contratação de serviços em regime de execução indireta, objeto deste trabalho.

Gráfico 1 – Elemento de Despesa OST-PJ Exercício 2020 - SG/PR



Fonte: Portal da Transparência: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

2. Informação sobre conceitos associados a riscos e sua aplicação na SG/PR.

18. Na década de 1990, os conceitos relacionados à gestão de risco corporativo, aplicados tanto ao setor privado quanto às instituições públicas, ganharam maior relevância. O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* publicou em 1992 o documento *Internal Control - integrated framework (COSO-IC, também conhecido como COSO I)*, com o objetivo de orientar as organizações a respeito de princípios e melhores práticas de controle interno, envolvendo aquelas relacionadas à gestão de riscos. No mesmo ano, o Comitê *Cadbury*, do Reino Unido, publicou relatório sobre o tema, orientando as organizações quanto à identificação e supervisão de eventos no processo de gestão de riscos. Em 2004, foi publicado o *Enterprise Risk Management - integrated framework (COSO-ERM ou COSO II)*, modelo de referência que ampliou o COSO I, tendo por foco a gestão de riscos corporativos. Nessa esteira, foi publicada em 2009 a norma técnica ISO 31.000 *Risk management – Principles and guidelines*, que dispõe sobre princípios e boas práticas para o processo de gestão de riscos corporativos, aplicável a organizações de qualquer setor, atividade e tamanho (ABNT NBR ISO 31.000, 2009).

19. De forma geral, por meio desse arcabouço teórico construído até o momento, pode-se entender risco como sendo o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos, conforme preconiza a ISO 31.000. Ou seja, é a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos de uma organização, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos. Assim, a magnitude do risco é medida frequentemente em termos de probabilidade (possibilidade de um determinado evento ocorrer) e impacto (consequências do evento para o cumprimento dos objetivos da organização).

20. Com isso, o gerenciamento de riscos tornou-se relevante para as instituições. Por gerenciamento de riscos entende-se o processo para identificar, analisar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos

objetivos da organização. As respostas ou o tratamento da Administração aos riscos identificados (eliminação, mitigação, transferência, compartilhamento ou aceitação), incluem a adoção de atividades de controle (os chamados controles internos), que são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos, desempenhadas em todos os níveis da organização, em vários estágios dentro do processo organizacional e no ambiente tecnológico, que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela Administração para mitigar os riscos à realização dos seus objetivos (COSO, 2013).

21. Nesse contexto, pode-se diferenciar o risco inerente do risco residual. O nível de risco inerente é aquele encontrado antes da consideração das respostas que a administração adota para reduzir a probabilidade do evento ou os seus impactos nos objetivos. O risco residual é o que ainda permanece depois de considerado o efeito das respostas adotadas pela gestão para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos, incluindo controles internos e outras ações. Pode-se diferenciar ainda os conceitos de gerenciamento de riscos, conforme visto anteriormente, e de gestão de riscos. Esta remete à ideia de arquitetura – ou seja: princípios, objetivos, estrutura, competências e processo – necessária para se gerenciar riscos eficazmente.

22. No caso das contratações de serviços sob o regime de execução indireta, realizadas no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, pode-se identificar e tratar diferentes eventos que potencialmente afetariam a realização ou alcance dos objetivos da SG/PR, concernentes ao objeto de cada ajuste. Com isso, reforça-se a importância do gerenciamento de riscos, consubstanciado no documento Mapa de Riscos, no caso das contratações. Nesse sentido, o aperfeiçoamento de aspectos de governança, gestão de riscos e controles internos atrelados aos processos de contratação da SG/PR, visam, dentre outros, aos seguintes benefícios:

- (i) maior proteção à imagem da SG;
- (ii) maior grau de certeza no alcance dos objetivos institucionais;
- (iii) mais segurança no processo de contratação e execução indireta de serviços;
- (iv) mais proteção aos servidores envolvidos por meio de ações estruturadas de mitigação e de contingência.

3. Informação sobre mapas de riscos nas contratações públicas.

23. O Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, menciona em seu art. 6º o planejamento como o primeiro princípio fundamental para as atividades da Administração Pública Federal (APF). Este princípio deve nortear as ações realizadas na APF desde programas de nível estratégico até tarefas de nível operacional nas instituições. Nessa linha, a Lei nº 8.666, de 21/06/1993, preconiza o planejamento, em seu art. 7º, ao dispor sobre a necessidade de elaboração de projetos básico e executivo, em fase anterior à execução de obras e serviços.

24. Mais recentemente, por meio do Acórdão nº 2.622/2015-TCU – Plenário, o Tribunal de Contas da União sistematizou medidas visando ao aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações no âmbito da APF. Com isso, a antiga Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Instrução Normativa nº 05, de 25/05/2017, disciplinou 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. Essa norma substituiu a Instrução Normativa nº 2, de 30/04/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia

da Informação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promovendo inovações, como a inclusão do planejamento em fase obrigatória que antecede a licitação. Alinhada a essas diretrizes, o Ministério da Economia publicou a Instrução Normativa nº 01, de 04/04/2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal.

25. Com a Instrução Normativa nº 05/2017, foram instituídas três fases inovadoras para a contratação: planejamento; seleção de fornecedores e gestão do contrato. Nesse contexto, após o início da fase interna, com a formalização da demanda pela área responsável pela licitação, será instituída equipe de planejamento, que realizará estudos preliminares, bem como o gerenciamento de riscos da atividade. Assim, o planejamento da contratação é dividido em três etapas obrigatórias para todas as contratações: estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico.

26. Dessa forma, a segunda etapa do planejamento das contratações é o gerenciamento de riscos. Trata-se do conjunto de ações com o objetivo de identificar, avaliar e tratar os principais riscos que envolvem o processo de contratação. Além disso, medidas de contingências devem ser definidas para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento. É importante ainda observar a indicação de responsáveis pelas ações de tratamento e de contingência dos riscos. Isso visa proporcionar ao gestor o controle de eventuais situações que interfiram no alcance pretendido com a contratação do serviço.

27. De acordo com o art. 26 da Instrução Normativa nº 05/2017, as ações de gerenciamento de riscos devem ser materializadas no documento Mapa de Riscos. Esse documento deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos nas seguintes etapas: ao final da elaboração dos estudos preliminares, ao final da elaboração do termo de referência ou projeto básico e após a fase de seleção do fornecedor. Os servidores responsáveis pela fiscalização do ajuste devem ainda atualizar e juntar o mapa de riscos ao processo, após eventos relevantes, durante a gestão do contrato.

28. É importante ressaltar que a IN nº 05/2017 prevê algumas exceções para as etapas gerais das contratações. Tais exceções são referenciadas a dispositivos da Lei nº 8.666/1993, sendo que para os casos de dispensa de licitação para contratação de serviços nos limites definidos no art. 24, inciso I e II; para as contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24; e para inexigibilidades nos limites de contratação definidos no art. 24, inciso II, os estudos preliminares e de gerenciamento de riscos não são obrigatórias na fase de planejamento. Ou seja, nesses casos, a equipe de planejamento nomeada pela autoridade máxima do setor de licitações será responsável apenas pela elaboração do projeto básico. Salienta-se, no entanto, que apesar de dispensar a etapa de gerenciamento de riscos na fase de planejamento da contratação, esta etapa permanece obrigatória na fase de gestão do contrato.

29. Assim, no cenário atual, o gerenciamento de riscos é essencial para realizar contratações públicas e, de forma geral, deve ser utilizado desde o planejamento até o término da execução contratual. Nesse cenário, os gestores públicos têm papel relevante, principalmente com relação ao desenvolvimento de habilidades para planejar e gerir, com base na perspectiva do risco e de sua gestão.

4. 83,4 % dos riscos examinados apresentaram inconsistência na formulação.

30. Por força da legislação vigente, como detalhado no item anterior, os processos de contratação devem ser compostos pelo documento mapa de riscos, em algumas de suas fases. A estrutura proposta no modelo constante no Anexo IV da IN nº 05/2017 cuida inicialmente de identificar a fase do processo de contratação, apontando duas possibilidades: (i) Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor; e (ii) Gestão do Contrato. Na sequência, busca caracterizar o risco (evento do processo que influencia o alcance dos objetivos), avaliar sua magnitude (probabilidade e impacto) e descrever o tratamento a ele dispensado (medidas preventivas e contingenciais). As ações preventivas devem atacar as causas, enquanto as contingenciais devem atuar sobre as consequências. A figura a seguir, mostra os campos do modelo de mapa de riscos sugerido pela Instrução Normativa.

Figura 1 – Modelo de mapa de riscos

ANEXO IV MODELO DE MAPA DE RISCOS			
FASE DE ANÁLISE			
<input type="checkbox"/> Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor			
<input type="checkbox"/> Gestão do Contrato			
RISCO 01			
Probabilidade:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Impacto:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Id	Dano		
1.			
Id	Ação Preventiva	Responsável	
1.			
Id	Ação de Contingência	Responsável	
1.			

Fonte: Anexo IV, Instrução Normativa MP, de 26 de maio de 2017.

31. Verificou-se que os processos examinados foram devidamente instruídos com os mapas de riscos. As unidades sob análise elaboraram e inseriram os mapas nos respectivos processos SEI, utilizando-se do modelo de documento proposto pela IN nº 5/2017.

32. Na etapa preliminar desta auditoria, elaborou-se planilha com dados extraídos dos campos dos mapas de riscos inseridos nos processos de contratação das unidades pertencentes à Secretaria-Geral da Presidência da República, no exercício de 2020. De forma geral, a planilha elencou 19 diferentes áreas que foram responsáveis pela elaboração de 75 mapas de riscos, dispostos em 67 processos de contratações. Os 75 mapas de riscos correspondentes aos processos totalizaram o registro de 484 riscos levantados pelas áreas demandantes das contratações, apresentando média de 6,5 riscos por documento. O quadro a seguir mostra a síntese dessas informações.

Quadro 3 – Riscos em contratações da SG/PR

Unidade Geradora	Riscos	Mapas de riscos	Processos
COTRAN/DILOG/SA	199	17	16
COSEG/COAGE/DILOG/SA	56	6	6
ELET-MEC/COMAN/COENGE/DIENP/SA	42	9	8
COPAE/COENGE/DIENP/SA	36	7	3
COSEG-CONT	24	3	3
CORET/CGITT/DITEC/SA	22	6	5
COSAU-ADM/COSAU/DIGEP/SA	22	8	7
COMAN/COENGE/DIENP/SA	20	3	3
COLOC/COTRAN/DILOG/SA	10	4	4
COSIS/CGDES/DITEC/SA	9	1	1
COSUB/COAGE/DILOG/SA	8	1	1
CODOC/DILOG/SA	7	2	2
COSIT/DITEC/SA	7	1	1
COBAN/CGITT/DITEC/SA	6	2	2
COLIT/COLIC/DILOG/SA	5	1	1
CIVIL/COMAN/COENGE/DIENP/SA	4	1	1
COENGE/DIENP/SA	4	1	1
CGITT/DITEC/SA	2	1	1
COREP/SA	1	1	1
19	484	75	67

Fonte: Levantamento realizado pela equipe de auditoria, a partir de dados do Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

33. O modelo sugerido no Anexo IV da Instrução Normativa MP nº 5, de 26/05/2017, utilizado pelas coordenações da SG/PR, propõe a classificação dos riscos de acordo com seu impacto (baixo, médio, alto) e probabilidade (baixa, média, alta). A partir da análise das informações contidas nos mapas de riscos catalogados, os riscos registrados pelas áreas responsáveis foram classificados de forma resumida no quadro seguinte, totalizando 483 riscos, sendo que a um dos riscos catalogados não foi atribuída classificação de probabilidade e impacto no preenchimento do respectivo mapa de riscos.

Quadro 4 – Magnitude dos riscos em contratações da SG/PR

Magnitude dos riscos		Probabilidade		
		Alta	Média	Baixa
Impacto	Alto	29 (6%)	126 (26,1%)	151 (31,2%)
	Médio	5 (1%)	23 (4,8%)	84 (17,4%)
	Baixo	0 (0%)	23 (4,8%)	42 (8,7%)

Fonte: Elaborado por equipe da Ciset/PRESIDÊNCIA.

34. De acordo com o quadro anterior, observa-se que os riscos classificados podem ser divididos em pouco significantes (probabilidade e impacto baixos: 300 - 62,1%), significantes (probabilidade e impacto médios: 154 - 31,9%) e críticos (probabilidade e impacto altos: 29 - 6%). Outra classificação

possível, visualizada no quadro que se segue, adota a nomenclatura sugerida pela Controladoria-Geral da União, no Anexo C - Mapa de riscos, do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Quadro 5 – Classificação de riscos em contratações da SG/PR

Classificação MOT/CGU	Probabilidade	Impacto	Número de riscos (Universo)	Número de riscos (Amostra)
Risco baixo	Baixa	Baixo	42 (8,7%)	4 (6,7%)
Risco de Baixo Impacto	Média	Baixo	23 (4,8%)	3 (5%)
Comedor de recursos	Alta	Baixo	0 (0%)	0 (0%)
Risco Improvável	Baixa	Médio	84 (17,4%)	11 (18,3%)
Risco médio	Média	Médio	23 (4,8%)	1 (1,7%)
Risco grave	Alta	Médio	5 (1%)	1 (1,7%)
Cisne negro	Baixa	Alto	151 (31,2%)	19 (31,7%)
Risco Grave	Média	Alto	126 (26,1%)	15 (25%)
Risco Crítico	Alta	Alto	29 (6%)	6 (10%)
Não classificado	Não preenchido	Não preenchido	1	0
Total			484	60

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, de acordo com o Anexo C - Mapa de riscos do MOT/CGU.

35. A equipe de auditoria examinou a elaboração e a classificação dos riscos contidos nos 75 mapas de riscos do escopo do trabalho. Devido ao grande número de riscos catalogados (484), analisou-se amostra aleatória de 60 riscos, representando cerca de 12% do universo. A amostra foi selecionada com grau de confiança de 90% e margem de erro de 10% (conforme Anexo III, deste relatório).

36. Para a análise dos elementos da amostra, tomou-se por base conceitos amplamente aceitos e divulgados, tal como a sintaxe preconizada pela ABNT NBR ISO 31.000. Essa referência foi citada, por exemplo, no relatório que compõe o Acórdão TCU nº 1321/2014 - Plenário, ao tratar da identificação e descrição de riscos de metaprocessos, nos seguintes termos: “15.5 - Descrição dos riscos considerados elevados, na percepção do coordenador do levantamento, no formato preconizado pela NBR ISO/IEC 31000, isto é, no formato: *levando a com consequente*”. Ou seja, a sintaxe do risco deve ser descrita da seguinte forma: “(Descrição da causa do risco) *levando a* (evento de risco) *com consequente* (consequência do risco)”.

37. Com isso, o núcleo definidor do risco deve ser um evento, entendido como etapa ou atividade no contexto de determinado processo executado pela gestão. Quando esse evento é deficiente, inadequado ou inconsistente, resta caracterizado o risco. A probabilidade do risco está associada à

possibilidade de existência das causas, enquanto o impacto está atrelado ao potencial de prejuízo das consequências (dano). A figura seguinte ilustra o formato mencionado.

Figura 2 – Eventos de risco causas e consequências



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, adaptado do curso Planejamento Individual de Auditoria Baseada em Riscos - Controladoria-Geral da União.

38. Aplicando-se esse encadeamento lógico de conceitos no exame dos riscos constantes na amostra, observaram-se algumas elaborações desarticuladas. Foram identificadas desconexões em virtude do apontamento incorreto do evento que caracteriza o risco e em função da inadequação sintática do texto definidor do risco. Verificou-se que cerca de 48% dos eventos descritos podiam ser considerados acontecimentos nucleares para elaboração de risco, enquanto 30% não tinham essa propriedade. Quanto à sintaxe dos textos, cerca de 22% tinham construção adequada, enquanto 57% apresentaram falhas nesse quesito. Um quantitativo de 22% dos elementos apresentou o campo “Risco” em branco ou simplesmente com a numeração do risco (Risco 01, Risco 02, etc.). O quadro seguinte resume e desfecho da análise.

Quadro 6 – Riscos: critério e classificação

Critério	Classificação		
	Evento	É núcleo de risco	29
Não é núcleo de risco		18	30.0 %
Em branco		13	21.7 %
Sintaxe	Adequada	13	21.7 %
	Inadequada	34	56.7 %
	Em branco	13	21.7 %
Total de riscos		60	100%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

39. Caso sejam desconsiderados os elementos com o campo “Risco” em branco, conclui-se que 72,3% dos textos são elaborados com evento impreciso e/ou sintaxe inadequada. Percebe-se ainda que todos os elementos da amostra classificados como “não é núcleo de risco” (30%) consequentemente foram também apontados com sintaxe inadequada. Do total de eventos classificados como “é núcleo e risco”, 55,2% estavam num contexto sintático inadequado.

40. Prosseguindo o exame, analisou-se a sintaxe dos campos “Dano”, “Ação Preventiva” e “Ação de Contingência” dos elementos cujos eventos foram classificados como “é núcleo de risco”. Os

demais elementos não tiveram tais campos analisados, haja vista carecerem de sustentação em seu fundamento (evento de risco). As informações do quadro a seguir, sintetizam os resultados da análise.

Quadro 7 – Riscos: Sintaxe de textos

Campo do mapa de risco	Sintaxe do texto		
	Adequada	Inadequada	Em branco
Dano	23 (79,3%)	6 (20,7%)	0
Ação Preventiva	27 (93,1%)	2 (6,9%)	0
Ação de Contingência	25 (86,2%)	2 (6,9%)	2 (6,9%)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

41. Por fim, salienta-se que 16,7 % dos riscos examinados encontraram-se precisos na definição dos eventos de risco e na construção da sintaxe dos textos, enquanto 83,4 % apresentaram algum tipo de inconsistência em pelo menos um dos campos que compõem o modelo do Anexo IV da IN nº 05/2017 (exemplificado no Anexo IV, deste relatório). O quadro seguinte demonstra a constituição desse percentual, ao apresentar de forma residual sua composição, no sentido desenvolvido pela análise: iniciou-se com a identificação dos campos em branco, depois partiu-se para a verificação da formulação de evento e descrição do risco, e encerrou-se com o estudo da sintaxe dos campos “Dano, Ação Preventiva e Ação de Contingência”.

Quadro 8 – Inconsistências residuais

Campos em branco	Evento impreciso	Sintaxe do texto		Total
		Descrição do risco	Outros (Dano, Ações Preventiva e de Contingência)	
21,7%	30%	26,7%	5%	83,4%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

42. Dirimir essas inconsistências, por meio da construção de gerenciamento de riscos metodologicamente mais preciso e uniforme para a SG/PR, tem o potencial de influenciar a gestão de diversas formas. Com isso, os tomadores de decisão em diferentes níveis terão acesso a informações qualificadas que os permitirão fazer escolhas baseadas em evidências mais robustas; o nível de alcance dos objetivos de cada área será ampliado; possibilitará a melhoria dos processos organizacionais, com a consequente agregação de valores à organização; melhorará o relacionamento com as partes interessadas, permitindo inclusive a troca de experiências entre áreas distintas da Secretaria-Geral da Presidência da República.

5. As áreas pesquisadas não possuem metodologia para identificação e tratamento de riscos das contratações e gestão de contratos.

43. Por metodologia de gestão de riscos entende-se o estabelecimento e a estruturação de etapas necessárias ao processo de gerenciamento de riscos (operacionalização da gestão de riscos). Nessa concepção, a gestão de riscos refere-se à arquitetura que engloba os princípios, a estrutura e o processo, enquanto o gerenciamento de riscos refere-se à aplicação dessa arquitetura aos riscos específicos.

44. As etapas gerais da gestão de riscos, segundo os melhores entendimentos construídos a partir de vasta literatura existente sobre o tema, consiste em: entendimento do contexto; identificação de riscos; análise de riscos; avaliação de riscos; priorização de riscos; definição de respostas aos riscos; comunicação; e monitoramento. Essas etapas gerais são tratadas por diferentes modelos (*frameworks*) de gerenciamento de riscos. A título de exemplo, pode-se citar o *Framework* COSO-ERM – Gerenciamento de Riscos Corporativos e o *Framework* ABNT NBR ISO 31.000 de Gerenciamento de Riscos.

45. O COSO-ERM é definido como a cultura, os recursos e as práticas, integrados com a definição de estratégias e desempenho, nos quais as organizações confiam para gerenciar riscos na criação, preservação e obtenção de valor¹. Esse *framework* se resume num conjunto de princípios organizados em cinco componentes interrelacionados, como visualizado na figura a seguir. O modelo foi projetado com o propósito de orientar as organizações no estabelecimento da gestão de riscos e na aplicação de boas práticas sobre o tema.

Figura 3 – Componentes COSO-ERM

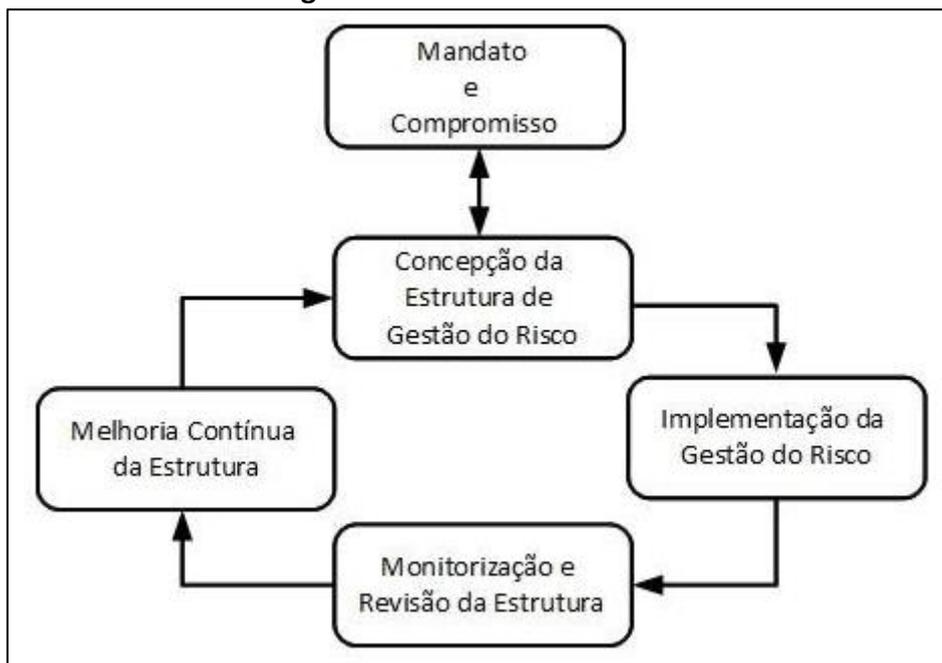


Fonte: Framework COSO-ERM, adaptado de <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41825/8/Coso_portugues_versao_2017.pdf>.

46. O *framework* ISO 31.000 se baseia em princípios próprios e contempla as seguintes fases ou atividades: estabelecimento do contexto; identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos; comunicação e consulta; monitoramento e análise crítica. Essas atividades se organizam no conjunto de componentes da estrutura que fornece os fundamentos e os arranjos organizacionais, de acordo com o demonstrado na figura seguinte.

¹ Adaptado de https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41825/8/Coso_portugues_versao_2017.pdf

Figura 4 – Estrutura ISO 31.000

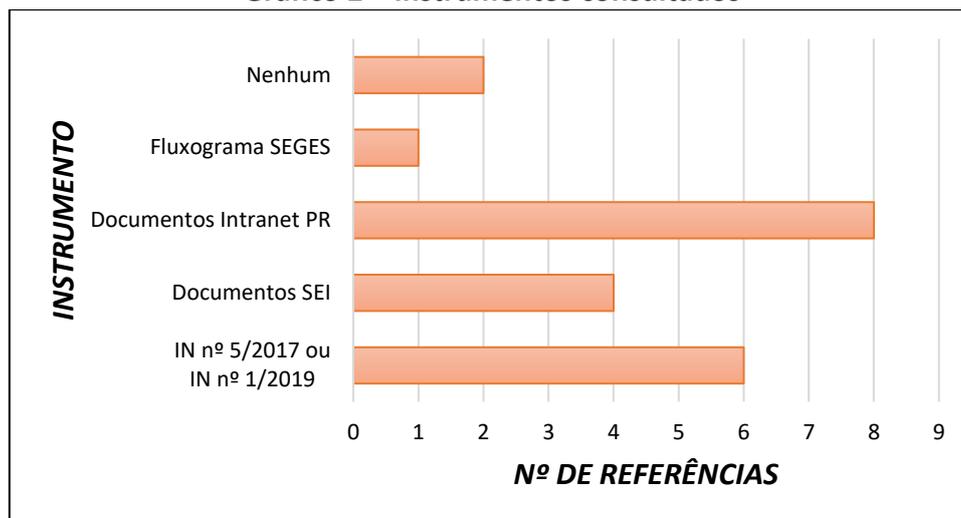


Fonte: Adaptado de ABNT NBR ISO 31.000

47. A partir das respostas encaminhadas pelos gestores, verificou-se que não há metodologia definida para o gerenciamento de riscos nas áreas examinadas. Em termos amplos, importa a adoção de algum *framework* por parte da SG/PR, para o alinhamento de conceitos e metodologia nas diversas áreas da Secretaria. Esse modelo pode ser um daqueles extensamente difundidos, como exemplificado anteriormente, ou um modelo próprio desenvolvido pelo Órgão. Em termos estritos, com relação às equipes que trabalham diretamente nos processos de contratação e gestão de contratos, a metodologia de gestão de riscos será importante para a uniformização de procedimentos e critérios nas etapas do gerenciamento (identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento), o que permitiria, por exemplo, a comparabilidade entre os riscos e a criação de um cadastro de riscos para a SG/PR.

48. Observou-se ainda que não há orientação formal (Nota, Instrução, *Check List*, Fluxograma, etc.) específica das áreas para a execução de atividades relacionadas ao gerenciamento de riscos nas contratações e gestão de contratos, realizadas pelos setores demandantes. No entanto, os responsáveis pelas áreas mencionaram a utilização de diversos instrumentos que auxiliam a equipe no gerenciamento de riscos dos processos. O quadro a seguir traz um resumo das fontes de consulta utilizadas:

Gráfico 2 – Instrumentos consultados



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

49. As Instruções Normativas nº 05, de 26/05/2017 e nº 01, de 04/04/2019, foram descritas como normas base para o gerenciamento de risco, citando-se especialmente o modelo contido no Anexo IV da primeira norma. Os servidores também acessam modelos de documentos registrados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Metade dos gestores consultados mencionaram que se servem dos procedimentos e modelos obtidos a partir do conteúdo da Intranet da Presidência da República². Uma coordenação mencionou o uso do fluxograma de análise de riscos disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia³. E, por fim, duas áreas limitaram-se a responder que não possuíam orientação específica para gerenciamento de riscos nas contratações de seus setores.

50. Os instrumentos mencionados são ferramentas úteis para a gestão em sua atividade de contratação de serviços com execução indireta. As referências utilizadas pelos gestores chegam a abordar o tema gerenciamento de riscos e a fazer menção ao modelo de mapa de riscos que pode ser adotado. No entanto, tais recursos não apresentam a operacionalização mais pormenorizada sobre a elaboração dos mapas de riscos. Como a norma descreve esse documento como a materialização do gerenciamento de riscos, torna-se imprescindível a adoção de metodologia, compatível com a complexidade da área e da contratação, para confecção do mapa de riscos. A padronização por meio dos conceitos e da sintaxe apresentada no item 4 deste relatório, por exemplo, colabora para utilidade e assertividade do documento, contribuindo para que não se torne simplesmente adorno burocrático juntado ao processo de contratação para mero cumprimento da norma.

² Disponível no endereço <http://intra.presidencia.gov.br/licitacoes-e-contratos/procedimentos-1>

³ Disponível no endereço eletrônico https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#diagram/e77be702-42dc-4e1b-873a-04dec003f94d

6. 50% das áreas examinadas não possuem servidores capacitados no tema gerenciamento de riscos.

51. A capacitação de servidores em áreas específicas visa à eficácia da gestão. O Decreto nº 9.991, de 28/08/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, aponta para o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da APF. O Decreto assevera ainda que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) de cada órgão deve observar as necessidades relacionadas à consecução dos objetivos institucionais e que as unidades de gestão de pessoas responsáveis pelo PDP devem trabalhar com os pressupostos da gestão de riscos para a elaboração, implementação e monitoramento das ações de desenvolvimento previstas (art. 3º e 7º).

52. No contexto da auditoria realizada, sobre treinamento de servidores na matéria gestão de riscos, das dezesseis áreas pesquisadas, oito não contam com servidores capacitados em gerenciamento de riscos, nos seus quadros de pessoal. Os gestores das outras áreas apontaram 37 servidores de suas coordenações que participaram de cursos cujas grades contemplaram de alguma forma tema ligado a riscos. Desses servidores, um participou de curso oferecido pela Controladoria-Geral da União (CGU), dois foram capacitados em curso ofertado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e os demais participaram de capacitações internas no âmbito da Presidência da República. No total, somam-se 38 capacitações, pois um servidor participou de dois cursos diferentes. O quadro seguinte mostra a distribuição de servidores que fizeram os cursos no quinquênio 2017-2021.

Quadro 9 – Cursos realizados contendo o tema gerenciamento de riscos

Ano	Curso			Total
	Do Planejamento da Contratação à Gestão do Contrato (COLIC/DILOG/SA/PR)	Curso de Gestão de Riscos e Controles Internos (CGU)	Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos (Enap)	
2017	8	x	x	8
2018	14	x	1	15
2019	13	1	x	14
2020	x	x	x	0
2021	x	x	1	1
Total	35	1	2	38

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir de questionário respondido pelos gestores.

53. Observa-se ainda que apenas o curso oferecido pela Controladoria-Geral da União foi específico para tratar da temática gestão de riscos e controles internos. Os demais discorreram sobre o tema contratação e gestão de contrato, sendo o gerenciamento de riscos apenas um dos tópicos na grade da capacitação.

54. Com relação aos servidores responsáveis por elaborar os mapas de riscos, nove das dezesseis áreas pesquisadas disseram não dispor de servidor especificamente responsável pela elaboração de mapas de riscos. Nessas coordenações, quando da designação formal de equipes de planejamento

para condução de processos de contratação, os profissionais designados elaboram os mapas de riscos que irão compor a documentação do processo licitatório. As outras sete áreas apontaram dezessete servidores responsáveis pela confecção dos mapas de riscos nos respectivos processos de contratação. Verificou-se que, desses servidores, 65% (11) não foram capacitados no tema gerenciamento de riscos nos últimos anos, de acordo com informação dos gestores.

55. A respeito da supervisão e aprovação dos mapas de riscos de contratações e gestão de contratos realizadas pelas áreas, sabe-se que os respectivos coordenadores exercem essas funções. Esse dever funcional foi refletido nas respostas ao questionário. Observa-se, no entanto, que três quartos (75%) dos coordenadores que participaram da pesquisa não foram capacitados no tema gerenciamento de riscos nos últimos anos, de acordo com informação colhidas.

56. Considerando que as competências institucionais são adquiridas por meio do desenvolvimento de competências pessoais, conclui-se em favor da necessidade de capacitação de servidores no tema gerenciamento de risco, ou mesmo da possibilidade de cooperação entre diferentes áreas para suprir a deficiência de aptidão sobre o assunto em determinado setor, visando ao alcance dos objetivos com as contratações empreendidas.

7. As áreas examinadas não mantêm registro de riscos identificados.

57. O registro de riscos identificados nas diferentes áreas torna-se ao longo do tempo importante fonte de informações e pode contribuir significativamente para a eficiência da gestão. Nesse sentido, a ABNT NBR ISO 31.000, em seu item 5.7, afirma:

Convém que as atividades de gestão de riscos sejam rastreáveis. No processo de gestão de riscos, os registros fornecem os fundamentos para a melhoria dos métodos e ferramentas, bem como de todo o processo. Convém que as decisões relativas à criação de registros levem em consideração: a necessidade da organização de aprendizado contínuo; os benefícios da reutilização de informações para fins de gestão; os custos e os esforços envolvidos na criação e manutenção de registros; as necessidades de registros legais, regulatórios e operacionais; o método de acesso, facilidade de recuperação e meios de armazenamento; o período de retenção; e a sensibilidade das informações.

58. Salienta-se que registros organizados contribuem com a racionalização, a economicidade e a celeridade dos processos aos quais se referem, sendo esses aspectos atributos do princípio da eficiência. Esse princípio constitucional aponta para o desempenho do agente público, mas também se relaciona com o “modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, [...] com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”⁴. Os registros de riscos podem compor o plano de gerenciamento das contratações e devem conter os resultados das análises qualitativas e quantitativas de riscos, assim como o planejamento das respectivas respostas, detalhando todos os riscos identificados, com a descrição, categoria, causa, probabilidade de ocorrência e impacto nos objetivos, respostas sugeridas, responsáveis e condições de monitoramento.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. Editora Forense: Rio de Janeiro, 2002.

59. De acordo com as informações colhidas das respostas ao questionário, as áreas pesquisadas não possuem cadastro específico de riscos associados às contratações realizadas. Observa-se que os procedimentos sobre contratações disponibilizados na Intranet da Presidência da República citam, por exemplo, o levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre Riscos e Controles nas Aquisições, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas relacionados às aquisições públicas. Essa publicação menciona dezenas de riscos e controles internos relacionados a aquisições em geral. Instrumentos assim são úteis para a gestão; porém, as especificidades de cada área, e do órgão no qual ela está inserida, requerem adaptações que podem levar ao descarte de alguns riscos levantados, à alteração de outros, além da elaboração de novos riscos e controles próprios para o setor. Por isso, há a necessidade de se pensar localmente em termos de gerenciamento de riscos, a partir de bases gerais existentes.

60. Nesse sentido, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República tem desenvolvido protótipo de programa para sistematização das operações de gerenciamento de riscos, que pode auxiliar na uniformização de informações, criação de histórico de registros rastreáveis e facilitação de monitoramentos. Ressalta-se, ainda, que a Ciset/PRESIDÊNCIA possui em sua carta de serviços a prestação de consultorias, representadas por atividades de assessoria e aconselhamento, realizadas a partir da solicitação específica dos gestores públicos (Anexo da IN SFC nº 3, de 09/06/2017, item 18).

8. Informação sobre o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

61. A Conta-Depósito Vinculada (bloqueada para movimentação) e o Pagamento pelo Fato Gerador são instrumentos utilizados como garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se de mecanismos mutuamente excludentes, sendo o uso de um deles obrigatório, quando o objeto da contratação versar sobre serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, devendo o gestor avaliar o que melhor se adequa às especificidades da contratação, justificada com base na avaliação da relação custo-benefício. A obrigatoriedade da utilização de um desses instrumentos advém da análise sistêmica do disposto no inciso IV do § 2º do art. 2º da Portaria nº 409, de 21/12/2016, e da previsão mencionada no Anexo VII-B da IN nº 5, de 26/05/2017. Dessa forma, a Conta-Depósito Vinculada e o Pagamento pelo Fato Gerador se tornam elementos de tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada, conforme disposto no art. 18 da IN 5/2017.

62. De acordo com as respostas das áreas pesquisadas, não se aplica a adoção desses instrumentos para os objetos relativos a oito áreas demandantes de contratações. As outras oito áreas manifestaram sua opção pela Conta-Depósito Vinculada. Do universo de contratos que compõem o escopo deste trabalho (67 processos), há 10 processos de contratação que contemplam risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, de acordo com dados extraídos de mapas de risco de 2020, em contratações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

9. Informação sobre a efetiva implementação de ações mitigadoras ou contingenciais contempladas nos mapas de riscos.

63. Ao trazer os conceitos de gerenciamento de riscos para o âmbito das contratações na APF, os normativos contribuíram para a disseminação dessa importante ferramenta de gestão. O objetivo último é que o gerenciamento de riscos seja instrumento eficaz, eficiente e efetivo para os gestores públicos. Para tanto, torna-se imprescindível a disseminação dos conceitos associados a riscos na cultura organizacional e a operacionalização atrelada à necessidade prática das diferentes áreas. No caso específico de elaboração de mapas de riscos, os servidores dos setores demandantes da contratação são os mais habilitados para definir os riscos, as oportunidades e as vulnerabilidades atreladas ao objeto da licitação. Deve-se ainda atentar-se para o monitoramento das implementações de ações preventivas e contingenciais descritas nos mapas de riscos, visando medir sua contribuição prática para a gestão.

64. A ABNT NBR ISO 31.000 menciona que o monitoramento e a análise crítica devem ser planejados como parte do processo de gerenciamento de riscos. Ao buscar assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contínua no desempenho organizacional, a norma brasileira cita dois importantes aspectos: a organização deve (i) promover reporte sobre os riscos, sobre o progresso do plano de gestão de riscos e como a política de gestão de riscos está sendo seguida; e (ii) analisar criticamente a eficácia da estrutura da gestão de riscos.

65. De acordo com as respostas ao questionário encaminhado às coordenações demandantes de contratações, sete áreas não utilizaram as medidas de prevenção e de contingência descritas nos respectivos mapas de risco. Das nove áreas que utilizaram, quatro implementaram somente ações preventivas para mitigação dos riscos assinalados e cinco fizeram uso de alguma ação contingencial, além das medidas preventivas. Como exemplo de ações preventivas citadas, ocorreram modificações em termos de referências; e com relação às medidas de contingência, houve tempestiva implementação de ações previstas para casos de impugnação de licitante e questões relacionadas à descumprimento de cláusulas contratuais.

66. A definição da metodologia mais adequada, conforme detalhado no item 5 deste relatório, e o aprimoramento na capacitação de servidores, abordado no item 6, contribuirão para a assertividade de planos de monitoramento e medição da eficiência, eficácia e efetividade do gerenciamento de riscos na SG/PR. Com os resultados oriundos da correta aplicação dos conceitos de riscos nas atividades próprias de cada área, a gestão tenderá a entrar num ciclo virtuoso de melhoria nos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

RECOMENDAÇÕES

1 – Definir *framework* de gerenciamento de riscos, com metodologia adequada, e expedir orientação com os principais conceitos, modelo e estrutura sintática a serem adotados no preenchimento dos mapas de riscos, visando à uniformização dessas informações no âmbito da SG/PR.

. Achados nº 4 e nº 5

2 – Planejar a inclusão de capacitação em gerenciamento de riscos nos Planos de Desenvolvimento de Pessoas, após levantamento que considere a necessidade e a possibilidade de cooperação entre as diferentes áreas.

. Achado nº 6

3 – Sistematizar o processo de gerenciamento de riscos em contratações e gestão de contratos no âmbito da SG/PR, considerando a necessidade de uniformização de procedimentos e a criação de registros próprios que permitam o monitoramento e a análise crítica para melhoria do processo ao longo do tempo.

. Achado 7

CONCLUSÃO

67. O trabalho de auditoria para avaliação do gerenciamento de riscos nas contratações da Secretaria-Geral da Presidência da República, teve por escopo o exame dos mapas de riscos elaborados no exercício de 2020, no contexto das contratações de serviços sob o regime de execução indireta, e apontou o cumprimento do disposto nas Instruções Normativas nº 05, de 26/05/2017 e nº 01, de 04/04/2019, com relação à elaboração e juntada dos documentos (mapas de riscos) aos respectivos processos. O exame identificou, de forma geral, possibilidades de melhorias no processo de gerenciamento de riscos da SG/PR, especialmente no que diz respeito à sistematização de metodologias e registros de informações, à publicação de orientações e a treinamentos de servidores. Ressalta-se também que a efetiva utilização pelas áreas dos apontamentos realizados nos mapas de riscos é parcial, haja vista a existência de setores que não implementaram medidas dispostas nesses documentos.

68. Verificou-se a necessidade de adoção de *framework* de gerenciamento de riscos, com metodologia adequada às demandas das diferentes áreas da Secretaria e apta para atender a gestão de riscos nas contratações. O modelo escolhido deve tratar as etapas gerais do gerenciamento de riscos em seu contexto, envolvendo a identificação, análise, avaliação, priorização, definição de respostas, comunicação e monitoramento dos riscos.

69. A divulgação de orientações sobre a aplicação de conceitos e o correto preenchimento do modelo de mapa de riscos, associada à definição do *framework*, mostra-se imprescindível para uniformização da matéria no âmbito da Secretaria. Nesse sentido, importa descrever a operacionalização pormenorizada da elaboração dos mapas de riscos e padronizar os conceitos e a sintaxe dos textos a serem elaborados para o documento.

70. Outro aspecto passível de melhoria é a capacitação de servidores no tema gerenciamento de riscos. Observou-se que várias áreas demandantes de contratações receberam treinamento na matéria, embora a maioria dos cursos apresentados não tratem o assunto como objeto principal. No entanto, há setores com carência de conhecimento no tema. Por isso, recomenda-se a inclusão de capacitação em gerenciamento de riscos nos Planos de Desenvolvimento de Pessoas, assim como a cooperação entre diferentes áreas para suprir a deficiência de aptidão sobre o assunto em determinado setor.

71. Assinala-se ainda a necessidade de registros confiáveis dos riscos identificados e seus respectivos tratamentos. Atividades de gerenciamento de riscos rastreáveis tornam-se importantes fontes de informação para a gestão, contribuindo com a eficiência em seus aspectos de racionalização, economicidade e celeridade dos processos. Dessa forma, indica-se que a sistematização do gerenciamento de riscos no âmbito da SG/PR poderá organizar o amplo conjunto de informações e conhecimentos, ordenando-os de maneira objetiva e possibilitando sua aplicação de forma mais facilitada.

72. Por fim, conclui-se que o gerenciamento de riscos nas contratações e na gestão de contratos da Secretaria-Geral da Presidência da República, materializado nos mapas de riscos existentes nos processos examinados, carece de melhor estruturação e consistência. No entanto, a sistematização,

uniformização e capacitação propostas nas recomendações deste relatório de auditoria apontam para o potencial alcance da almejada melhoria nessa área da gestão.

ANEXO I

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do documento SEI 2648183, a Secretaria Especial de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República manifestou-se pelo acolhimento integral do relatório, conforme expresso nos parágrafos seguintes:

Nesse sentido, acolhendo as oportunas recomendações apresentadas em face dos Achados de números 4, 5, 6 e 7 constantes do Relatório em tela, esta Secretaria Especial, no bojo dos presentes autos, deu conhecimento do referido Relatório às subunidades envolvidas com riscos de contratação, bem como já determinou a adoção de providências cabíveis, no âmbito das respectivas alçadas.

Destarte, ao tempo que agradeço o diligente auxílio ofertado por essa Ciset na construção de uma solução estruturante para a Presidência da República na temática vertente de riscos de contratação, manifesto a adequabilidade das análises e conclusões relatadas no Relatório em tela [...].

ANEXO II

Questionário - Avaliação do gerenciamento de riscos nas contratações SG/PR

(Questionário encaminhado aos gestores com o objetivo de colher informações sobre alguns aspectos da elaboração dos mapas de riscos nas áreas da SG/PR sob exame).

- (1) Quais servidores do “setor/coordenação” receberam treinamento em gestão de riscos nos últimos anos (2018 a 2020)? Caso haja servidores que receberam esse tipo de treinamento, as informações devem ser organizadas conforme a tabela seguinte.

Servidor			Curso		
Nome	Unidade de lotação	Cargo/função	Tema do treinamento	Instituição responsável	Data aproximada

- (2) Os servidores do “setor/coordenação” seguem alguma orientação formal (Nota, Instrução, *Check List*, Fluxograma, etc.) para a execução de atividades relacionadas ao gerenciamento de riscos nas contratações/gestão de contratos realizadas pela área? Em caso positivo, anexar o respectivo documento na resposta.
- (3) Há atualmente no “setor/coordenação” servidor(es) responsável(is) pela elaboração de mapas de riscos em contratações/gestão de contratos realizadas pela área? Caso haja, as informações devem ser organizadas conforme a tabela seguinte.

Nome do servidor	Cargo/função	Endereço de e-mail	Telefone

- (4) Há atualmente no “setor/coordenação” servidor(es) responsável(is) pela supervisão e aprovação dos mapas de riscos de contratações/gestão de contratos realizadas pela área? Caso haja, as informações devem ser organizadas conforme a tabela seguinte.

Nome do servidor	Cargo/função	Endereço de e-mail	Telefone

- (5) O “setor/coordenação” mantém algum tipo de cadastro de riscos identificados referentes a contratações/gestão de contratos realizadas pela área? Caso haja, disponibilizar o arquivo.
- (6) O “setor/coordenação” utiliza alguma metodologia para identificação e tratamento de riscos em contratações/gestão de contratos realizadas pela área? Em caso positivo, informar o processo da metodologia utilizada.
- (7) Os riscos identificados e as respectivas ações mitigadoras no contexto de contratações/gestão de contratos da área, que envolvem as empresas prestadoras de serviços, são comunicados aos respectivos contratados? Em caso positivo, explicitar a forma de comunicação e os riscos informados.
- (8) Houve contratações/gestão de contratos nas quais o “setor/coordenação” implementou ações mitigadoras ou contingenciais contempladas nos respectivos mapas de riscos? Em caso positivo, explicitar as ações implementadas.
- (9) Quais os controles internos adotados para o tratamento dos riscos dos serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra? (Art. 18 e §§, da Instrução Normativa nº 5, de 26/5/2017). **[Para os casos de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra].**

Conta-Depósito Vinculada

Pagamento pelo Fato Gerador

Justificativa:

ANEXO III

O item 4 do tópico Resultados dos Exames deste relatório menciona a utilização de amostra aleatória para análise do universo de riscos (484 riscos) registrados pelas áreas demandantes das contratações. Para seleção dessa amostra, elaborou-se inicialmente planilha contendo a totalidade dos riscos numerados da linha 001 à linha 484. A partir disso, considerando o contexto e os objetivos do trabalho, a equipe de auditoria estipulou os índices de 10% para a margem de erro e 90% para o grau de confiança.

A margem de erro está relacionada com o intervalo de variação entre os resultados da análise amostral e a realidade integral do universo, correspondendo à metade do intervalo de confiança (variação para mais e para menos, a partir do resultado obtido na análise da amostra). Assim, quanto menor a margem de erro, mais próximo do resultado exato ficará o exame, dentro do grau de confiança definido. O grau de confiança da amostra se relaciona com a probabilidade de os resultados finais refletirem a realidade do espaço amostral, considerando o intervalo de confiança estabelecido.

Para a determinação do tamanho da amostra, após a definição dos parâmetros margem de erro e nível de confiança, utilizou-se a calculadora amostral, disponibilizada no seguinte sítio eletrônico: <<https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>>. A programação interna da calculadora utiliza a formulação trazida na figura seguinte para a definição do número de elementos que devem compor a amostra. Assim, chegou-se à necessidade de seleção amostral contendo 60 riscos, dentro dos parâmetros previamente definidos.

Figura 5 – Fórmula para definição do tamanho amostral

$$\text{Tamanho da amostra} = \frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2 N} \right)}$$

N = tamanho da população • e = margem de erro (porcentagem no formato decimal) • z = escore z

Fonte: sítio eletrônico <<https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>>.

A partir disso, utilizando-se funções da ferramenta Excel para geração aleatória de elementos, chegou-se à composição da amostra utilizada no trabalho, conforme visualizado no quadro seguinte.

Quadro 10 – Composição de amostra aleatória

Unidade Geradora	Nº de riscos catalogados	Seleção de amostra aleatória		
COTRAN/DILOG/SA	199	210	282	70
COSEG/COAGE/DILOG/SA	56	420	471	234
ELET-MEC/COMAN/COENGE/DIENP/SA	42	98	284	193
COPAE/COENGE/DIENP/SA	36	152	41	28
COSEG-CONT	24	87	34	174
CORET/CGITT/DITEC/SA	22	426	347	391
COSAU-ADM/COSAU/DIGEP/SA	22	188	309	444
COMAN/COENGE/DIENP/SA	20	140	54	38
COLOC/COTRAN/DILOG/SA	10	175	238	16
COSIS/CGDES/DITEC/SA	9	281	368	7
COSUB/COAGE/DILOG/SA	8	357	400	345
CODOC/DILOG/SA	7	59	257	165
COSIT/DITEC/SA	7	78	22	129
COBAN/CGITT/DITEC/SA	6	475	131	36
COLIT/COLIC/DILOG/SA	5	166	476	79
CIVIL/COMAN/COENGE/DIENP/SA	4	464	407	167
COENGE/DIENP/SA	4	46	328	61
CGITT/DITEC/SA	2	342	171	192
COREP/SA	1	114	35	427
Total 19	Total 484	428	37	19
Características da amostra				
Nº de riscos do universo amostral (ricos AS/SG/PR)		484		
Margem de erro		10%		
Grau de confiança		90%		
Tamanho da amostra		60		

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

ANEXO IV

Exemplos de inconsistências no preenchimento dos mapas de riscos

O item 4 do tópico Resultados dos Exames deste relatório aborda, dentre outros aspectos, as inconsistências nos textos encontrados nos mapas de riscos. A seguir, alguns exemplos são apresentados, considerando como escopo de análise apenas as informações contidas nos mapas de riscos, extraídas dos processos abertos no SEI.

Quadro 11 – Inconsistências do campo “Risco”

Mapa de riscos - campo “Risco”	Observações da equipe de auditoria
Idoneidade dos atestados.	O evento de risco seria, por exemplo, "aprovação equivocada de empresa", tendo como causa "apresentação de atestados inidôneos".
Reunião de iniciação do contrato.	O evento de risco seria, por exemplo, "reunião de iniciação do contrato deficiente", tendo como causa "pauta de reunião incompleta".
Lista de verificação para recebimentos provisório e definitivo.	O risco seria, por exemplo, "recebimento provisório ou definitivo inconsistente", tendo como causa "lista de verificação incompleta".
Situação de crise financeira leva a empresa à falência.	O evento de risco seria, por exemplo, "contrato não executado", tendo como causa "declaração de insolvência da empresa contratada".
Impugnações e mandados de segurança.	O evento de risco seria, por exemplo, "processo de contratação paralisado", tendo como causa "impetração de impugnações e mandados de segurança".
Transição.	O evento de risco seria, por exemplo: "serviço descontinuado", tendo como causa "transição da gestão com implementação de novas diretrizes".
Gestão.	O evento de risco seria, por exemplo, "execução do objeto inadequada", tendo por causa alguma vulnerabilidade da gestão, tal como "pessoas não capacitadas".

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações do sistema SEI.

O quadro seguinte traz exemplos de inconsistências no preenchimento dos demais campos dos mapas de riscos (Dano, Ação Preventiva e Ação de Contingência).

Quadro 12 – Outras inconsistências dos mapas de riscos

Campo do Mapa de Riscos	Texto	Observação da equipe de Auditoria
Dano	Ausência de consequências para a contratada caso não mantenha as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, levando a contratada a não manter essas condições, com consequente retorno de todos os riscos que foram mitigados por meio dos critérios de habilitação e qualificação da licitação.	Os danos retratam as consequências da ocorrência do evento de risco, vinculando-se ao impacto nos objetivos pretendidos. No caso concreto, o texto não destaca o objetivo prejudicado.
	Sofrer um risco desconhecido pela falta de planejamento da contratada.	Aponta para a ocorrência do evento de risco e não destaca o objetivo prejudicado.
Ação Preventiva	Realizar reunião entre o gestor do contrato e o preposto da empresa documentando os esclarecimentos realizados em uma ata a ser assinada por representantes das partes contratantes e os gestores do contrato.	As ações preventivas devem atuar sobre as fontes dos riscos (causas), tratando as vulnerabilidades detectadas. No caso concreto, o texto não atua sobre causas do evento de risco.
Ação de Contingência	Conferir a lista de verificação junto com a documentação apresentada pela empresa contratada aos gestores e fiscais do contrato.	As ações contingenciais devem atuar sobre as consequências causadas pela ocorrência dos eventos de riscos. No caso concreto, o texto não contribui para atenuar os danos, no caso de ocorrência do evento de risco.
	Definir prazos e responsáveis para cada etapa do processo, durante seu curso.	Atua sobre causas, sendo também uma proposta preventiva; não atenua os danos, no caso de ocorrência do evento de risco.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações do sistema SEI.