

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DIEGO HENRIQUE BANDEIRA BEZERRA

**PLANO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS: UM ESTUDO SOBRE O SETOR DE
OBRAS DA UFERSA**

MOSSORÓ

2019

DIEGO HENRIQUE BANDEIRA BEZERRA

**PLANO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS: UM ESTUDO SOBRE O SETOR DE
OBRAS DA UFERSA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em administração pública.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral.

MOSSORÓ

2019

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei n° 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei n° 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

B574p Bezerra, Diego Henrique Bandeira.
Plano de Gerenciamento de Riscos: Um estudo
sobre o setor de obras da UFERSA / Diego Henrique
Bandeira Bezerra. - 2019.
104 f. : il.

Orientador: Rafael Lamera Giesta Cabral.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Mestrado Profissional em Administração Pública,
2019.

1. Gestão. 2. Riscos. 3. Procedimentos. 4.
Planejamento. 5. Obras. I. Cabral, Rafael Lamera
Giesta , orient. II. Título.

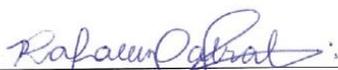
O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

DIEGO HENRIQUE BANDEIRA BEZERRA

**PLANO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS: UM ESTUDO SOBRE O SETOR DE
OBRAS DA UFERSA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração Pública.

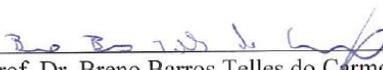
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral – Orientador e Presidente da Banca
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA



Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo – Membro Externo
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA



Prof. Dr. Breno Barros Telles do Carmo – Membro Externo
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA



Prof. Dr. Carlos Alano Soares de Almeida – Membro Interno
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

MOSSORÓ

2019

Dedico este trabalho a toda a minha
família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus pela oportunidade de cursar um mestrado e por me dar força e encorajamento nos momentos em que pensei em desistir.

À Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, por investir na capacitação de seus servidores e incentivar o desenvolvimento pessoal e profissional. Agradeço aos meus superiores que sempre se mostraram dispostos a ajudarem direta e indiretamente.

Ao professor e orientador, Rafael Lamera Giesta Cabral, deixo meus sinceros agradecimentos pela compreensão, apoio e paciência demonstrada comigo durante todo o período desta pesquisa.

Aos professores Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo, Carlos Alano Soares de Almeida e Breno Barros Telles do Carmo pela disponibilidade em contribuir com esta pesquisa.

À Iza Maria, Lucas Valente e Nagib Pereira pela disposição em contribuir para que esta pesquisa conseguisse alcançar seu objetivo, meus sinceros agradecimentos.

À minha família, pela força, apoio, por ser um porto seguro em todos os momentos e por me mostrar o que realmente importa nessa vida.

À Viviane Benevides, por ser uma esposa presente, encorajadora, que cuida muito bem de mim e de Ana Liz e por sempre ter proporcionado meios para que eu pudesse me dedicar da melhor forma a esta pesquisa.

A todos os meus irmãos, amigos e colegas que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho o meu muito obrigado.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.1. Risco	21
2.2. Gerenciamento de riscos.....	24
2.3. O Processo de Gerenciamento de Riscos.....	26
2.4. Procedimentos para formalização de uma obra.....	43
2.5. Instrução normativa conjunta MP/CGU N° 01/2016.....	45
3. METODOLOGIA.....	48
3.1. Classificações da Pesquisa.....	48
3.2. Objeto da Pesquisa.....	53
4. RESULTADOS	56
4.1. Análise da Resolução CONSAD/UFERSA N° 001/2017	56
4.2. Análise do Plano de Gestão de Riscos da UFERSA.....	60
4.3. Análise das alterações nos contratos de obras do período de 2013 a 2018	66
4.4. Análise dos procedimentos adotados no processo de planejamento de obras na UFERSA	71
4. 6 Proposta de Intervenção	76
4.6.1 Contexto/ Ambiente	81
4.6.2 Definição de Objetivos.....	82
4.6.3 Identificação de riscos.....	83
4.6.4 Avaliação de Riscos	85
4.6.5 Resposta a Riscos.....	87
4.6.6 Estabelecer Controles Internos.....	90
4.6.7 Informação e Comunicação.....	91
4.6.8 Monitoramento dos Riscos.....	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE A: Planilha para a implementação do gerenciamento de riscos	104

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Componentes do Modelo COSO ERM.....	28
Figura 2: Modelo de formulário de levantamento de informações sobre ambiente e fixação de objetivos do TCU.....	31
Figura 3: Componentes do Evento de Risco.	32
Figura 4: Perguntas possíveis para identificar riscos	33
Figura 5: Modelo de escala quantitativa de probabilidade	35
Figura 6: Modelo de escala qualitativa de probabilidade	36
Figura 7: Modelo de escala qualitativa de impacto	37
Figura 8: Matriz Impacto x Probabilidade.....	37
Figura 9: Matriz Appetite a Risco	38
Figura 10: Diretrizes para Priorização do Tratamento de Riscos.....	39
Figura 11: Fluxograma de procedimentos	44
Figura 12: Cronologia da pesquisa	49
Figura 13: Organograma da Superintendência de Infraestrutura.....	55
Figura 14: Escala de probabilidade	61
Figura 15: Escala de impacto	62
Figura 16: Níveis de confiança atribuído às atividades de controle	62
Figura 17: Estrutura de tratamento dos riscos considerando o nível de criticidade ...	64
Figura 18: Fluxo do planejamento de obras na UFERSA.	73
Figura 19: Mapeamento do processo de Elaboração de Projetos de Engenharia e Arquitetura.....	75
Figura 20: Fluxo do processo para o plano de obras	79
Figura 21: Processo de planejamento de obras.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Formalização de políticas de gestão de riscos nas universidades federais	16
Quadro 2: Modelo de quadro para identificação do risco	52
Quadro 3: Modelo de quadro para avaliação do risco	52
Quadro 4: Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2017 x Resolução CONSAD 01/2017	58
Quadro 5: Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2017 x Plano de Gestão de Riscos	65
Quadro 6: Resumo dos contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018 e sua distribuição pelos <i>campi</i>	67
Quadro 7: Resumo dos status das obras da UFERSA do período entre 2013 e 2018 e sua distribuição pelos <i>campi</i>	67
Quadro 8: Resumo do cumprimento das vigências iniciais dos contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018.	68
Quadro 9: Número de contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018 que tiveram alterações sem reflexo financeiro.	68
Quadro 10: Número de contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018 que tiveram alterações de acréscimos, supressões ou reajustes.....	70
Quadro 11: Identificação dos riscos do processo de planejamento de obras da UFERSA.....	84
Quadro 12: Avaliação dos riscos do processo de planejamento de obras da UFERSA.....	86
Quadro 13: Resposta aos riscos	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CGU	Controladoria Geral da União
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONRAD	Conselho de Administração
CUB	Custo Unitário Básico
DPAI	Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional
GAB	Gabinete
IN	Instrução Normativa
MP	Ministério do Planejamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PGR -	Política de Gestão de Riscos
PGRIS	Plano de Gestão de Riscos
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIN	Superintendência de Infraestrutura
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
e-SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido

RESUMO

O tema risco, nas diversas áreas, vem se tornando recorrente, ganhando destaque na mídia, principalmente, quando ocorrem casos de tragédias, acidentes ou perda de recursos financeiros. Esses fatos geram questionamentos sobre a realização de ações preventivas para minimização de seus impactos. No ambiente corporativo, também se deve adotar medidas para garantir o cumprimento dos objetivos institucionais. Nesse sentido, a Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 trouxe algumas inovações para o ambiente administrativo das instituições públicas do Poder Executivo Federal, sendo, a principal delas, a utilização da gestão de riscos nos seus processos diários. No entanto, existe uma problemática de como inserir essas mudanças no ambiente administrativo. Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo propor um modelo de plano de gerenciamento de riscos nos procedimentos de planejamento de obras na UFERSA. A pesquisa utilizou o método qualitativo, a estratégia do estudo de caso e de técnicas de pesquisa documental, de observação e de entrevista. Foram realizadas entrevistas não padronizadas e não dirigidas e aplicou-se o modelo de implementação da gestão de riscos proposto pelo *COSO ERM*. Ao se analisar os dados, verificou-se que os contratos de obras da instituição do período de 2013 a 2018 sofreram diversas alterações de valores sem que houvessem ações previstas para mitigar esses tipos de acontecimentos, além de ser constatado que a Política Gestão de Riscos da UFERSA não atende por completo o que estabelece a IN 01/2016. Diante disso, realizou-se uma proposta de intervenção, com a proposição de alterações no processo de planejamento de obras da instituição a partir da metodologia do *COSO ERM*. Este trabalho auxiliará no processo de implementação da gestão de riscos da UFERSA e contribuirá para a melhoria do processo de planejamento de obras da instituição.

Palavras-chave: Gestão; Riscos; Procedimentos; Planejamento; Obras.

ABSTRACT

The theme risk, in several areas, is becoming recurrent, being highlighted at the media, mainly when there are tragedy cases, accidents or loss of financial resources. These facts generate questions concerning the accomplishment of preventive actions to minimizing its impacts. In the corporative environment, measures should be also adopted to guarantee the fulfilling of the institutional objectives. In this sense, the Normative Instruction MP/CGU No. 01/2016 has brought some innovations to the administrative environment of the public institutions of Federal Executive Power, being the use of risk management the main innovation in its daily processes. However, there is a problematic of how to insert these changes in the administrative environment. In this sense, this research aims to propose a model of management risk plan in the procedures of construction planning at UFERSA. The research has used the qualitative method, the strategy of case study and documental, observational and interviewing research techniques. The interviews were not standardized and not directed and it was applied the model of implementation of risk management proposed by the *COSO ERM*. By analyzing the data, it has been verified that the contracts of constructions in the institution in the period from 2013 to 2018 have suffered multiples alterations of value without scheduled actions to mitigate these sorts of occurrence, as it was also verified that the Policy of Risk Management of UFERSA does not assist completely the established in IN 01/2016. In view of that, it was accomplished a proposal of intervention, with the proposition of alterations in the process of construction planning of the institution from the methodology of *COSO ERM*. This work will assist in the implementation process of risk management of UFERSA and will contribute to the improvement of the construction planning process of the institution.

Key words: Management; Risks; Procedures; Planning; Construction.

1. INTRODUÇÃO

O tema risco vem se tornando recorrente e costuma ganhar destaque na mídia quando ocorrem casos de tragédias, acidentes com vítimas ou perda de grandes recursos financeiros, fatos estes que geram diversos questionamentos acerca das possíveis ações que poderiam ter sido realizadas, visando a minimização desses impactos.

No ambiente corporativo, as preocupações sobre gestão de riscos, sejam na questão de novos investimentos ou nos planejamentos para permanência no mercado, já dominam parcela significativa das inúmeras possibilidades para se pensar as gestões.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (2009) define risco como aquilo que poderá afetar os objetivos da organização, podendo causar prejuízos diversos. É necessário, portanto, se criar mecanismos de adaptação para que seja possível estar presente em um ambiente repleto de riscos e conseguir desempenhar suas atividades de forma satisfatória, atingindo os objetivos propostos.

De acordo com Miranda (2017), a gestão de riscos deve estar integrada ao processo de decisão da organização e é considerada uma pedra angular da arquitetura organizacional para o sucesso estratégico e operacional de uma organização. Nesse sentido, para que uma organização obtenha sucesso em suas pretensões é necessário que os tomadores de decisão tenham um elo firme com a gestão de riscos e sejam conhecedores do ambiente em que estão inseridos.

O Brasil é palco de diversas denúncias de corrupção e de má aplicação de recursos públicos (FILGUEIRAS, 2009), fatos que comprometem a imagem dos serviços, servidores e instituições públicas. A utilização de mecanismos de controles e de mitigação de riscos têm sido sinônimos de boas práticas administrativas e serve para o fortalecimento da governança no setor público brasileiro.

Nesse contexto, Hill (2003) afirma que as instituições públicas vêm buscando adaptar-se ao ambiente que estão inseridas, utilizando mecanismos da gestão de riscos como forma de garantir o estrito cumprimento do interesse público, que é o principal fim do serviço público.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em 2018, apresentou relatório acerca do levantamento integrado de governança organizacional pública, que constata que práticas relacionadas à gestão de riscos fazem parte da realidade de apenas um quinto das organizações federais brasileiras (BRASIL, 2018). Os dados do relatório mostram a necessidade da abordagem

desta temática nas instituições públicas, como forma de garantir uma melhor gestão dos riscos críticos da instituição e, por consequência, uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Segundo Souza e Santos (2017), o Tribunal de Contas da União, principalmente a partir do ano de 2013, tem proferido diversos acórdãos orientando órgãos e entidades da administração pública a adotarem um processo sistemático de gerenciamento de riscos.

O governo brasileiro, na busca pela sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança editou, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP¹, conjuntamente com a Controladoria Geral da União – CGU, uma instrução normativa que visa instruir os órgãos do Poder Executivo Federal a adotar tais medidas.

Nesse sentido, em 11 de maio de 2016 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta – IN MP/CGU nº 01, dispondo sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. A IN apresenta um modelo referencial sobre como implementar e avaliar a gestão de riscos em um órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

A IN conjunta MP/CGU nº 01/2016, além de subsidiar a gestão pública com conceitos e metodologias, determinou prazos para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estabelecessem suas políticas de gestão de riscos. O encerramento do prazo ocorreu em 2017.

Percebe-se que a edição da IN conjunta é importante para a Administração Pública brasileira no sentido de se indicar um caminho para que as instituições executem seus processos, levando em consideração a gestão de riscos. No entanto, deve-se questionar a aplicabilidade de suas imposições no contexto específico de cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal.

Apesar de já se vislumbrar menções no Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que citava ações relacionadas a gestão de riscos, apenas nos últimos anos constatou-se um maior crescimento e atenção dos gestores públicos para essa temática. Esse crescimento decorre de reincidentes entendimentos de órgãos de controle e da própria vigência da Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, que força as instituições do Executivo Federal a criarem políticas nesse sentido (SOUZA; SANTOS, 2017).

¹ O Ministério do Planejamento passou por diversas alterações desde a sua criação e, em 2019, foi integrado ao Ministério da Economia. Com a intenção de padronizar e simplificar o entendimento, será utilizada a abreviação MP para se referir ao antigo Ministério, mesmo que o documento citado se refira a períodos em que a nomenclatura era diferente.

Com o estabelecimento do prazo imposto pela IN conjunta MP/CGU nº 01/2016 para que as instituições do Poder Executivo Federal se empenhem em elaborar e implantar as suas políticas de gestão de riscos, vislumbra-se que haverá uma maior atenção por parte dos órgãos de controle, da própria população e, por consequência, dos gestores públicos para a observância da utilização da gestão de riscos nas ações desempenhadas pela Administração Pública.

Nesse aspecto, as universidades federais brasileiras apresentam dados em conflito com o que estabelece IN conjunta MP/CGU nº 01/2016. O Quadro 1 apresenta um resumo dos dados a respeito da implementação da IN conjunta MP/CGU nº 01/2016 nas 68 universidades federais brasileiras.

Quadro 1: Formalização de políticas de gestão de riscos nas universidades federais

REGIÃO	QUANTIDADE DE UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL	INSTITUÍRAM A POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS	NÃO INSTITUÍRAM A POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS	CUMPRIU O PRAZO DA IN	NÃO CUMPRIU O PRAZO DA IN	INSTITUÍRAM O COMITÊ	NÃO INSTITUÍRAM O COMITÊ
NORTE	10	6	4	2	8	10	0
NORDESTE	20	10	10	5	15	16	4
CENTRO-OESTE	8	2	6	0	8	5	3
SUL	11	5	6	1	10	11	0
SUDESTE	19	11	8	2	17	15	4
TOTAL	68	34	34	10	58	57	11

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MEC, mar/2019.

Observa-se que das 68 universidades pesquisadas 34 instituíram suas políticas de gestão de riscos e 34 instituições ainda não formalizaram. Das que dispõem de políticas de gestão de riscos apenas 10 observaram o prazo estabelecido pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. No tocante à instituição dos comitês, 57 instituições já incorporaram tais órgãos.

Infere-se que por se tratar de uma novidade, muitas instituições tiveram dificuldades em como estabelecer suas políticas de gestão de riscos. Tal justificativa é defendida por Branco et. al (2018) que afirmam haver pouca orientação de como estruturar e implementar a gestão de riscos e governança nas universidades federais, apesar da cobrança dos órgãos de controle.

A Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA definiu a sua política de gestão de riscos através da Resolução CONSAD/UFERSA Nº 001/2017. Contudo, a percepção inicial é que essa Resolução não contempla os elementos necessários para que as unidades administrativas apliquem a gestão de riscos em seus processos.

Mesmo com essa imposição legal, o cotidiano administrativo não dispõe de mecanismos que demonstrem como implementar o gerenciamento de riscos nas atividades e procedimentos diários. Assim, a pergunta que norteia essa pesquisa é: quais os procedimentos de gerenciamento de riscos que podem ser utilizados no planejamento de obras, na UFERSA, para atender o estabelecido na IN conjunta MP/CGU nº 01/2016?

Para fins desta pesquisa, o plano conceitual é um elemento relevante. Portanto, serão analisados aspectos relacionados ao processo de planejamento de obras na UFERSA. Assim, entende-se por planejamento, procedimentos relacionados à fase interna da licitação onde serão realizados os projetos básicos, executivos, a análise detalhada dos custos da obra e a confecção de edital (BRASIL, 2013b).

A proposição de um plano de gerenciamento de riscos para a fase de planejamento de obras visa apresentar de forma simples e prática uma proposta de procedimentos que possam ser incorporados às atividades administrativas. Tal medida mostra-se pertinente, pois orientará os servidores no exercício dessas funções a realizarem suas atividades diárias, buscando o alcance dos objetivos institucionais e tendo clareza dos eventos que poderão ocorrer, assim como já traçarem alternativas a situações adversas.

Conhecer os riscos que a instituição está exposta ou prestes a enfrentar contribui para que os recursos públicos atendam os seus respectivos fins, os instrumentos de controle sejam melhorados e ainda auxilia a gestão do órgão no processo de tomada de decisão.

A instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016 estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam instituir suas políticas de gestão de riscos no prazo de 12 meses a contar de 11 de maio de 2016. Diante disso, esta pesquisa contribui para que a UFERSA aplique as disposições da referida instrução normativa e, assim, consiga melhorar os seus procedimentos administrativos. Além disso, contribui para o estado da arte ao apresentar um panorama sobre a aplicabilidade de instrumentos normativos no cotidiano administrativo em uma universidade federal.

Como forma de melhor compreender o ambiente das obras na UFERSA, foram levantados os dados do período de 2013 a 2018 dos contratos de obras na instituição. Essa delimitação se deu pelo fato do ano de 2013 ter apresentado o maior número de contratos de obras já firmados pela instituição e o ano de 2018 ser o último exercício finalizado até o encerramento desta pesquisa. Observou-se que a maior parte dos contratos teve alterações nos seus valores inicialmente contratados, além de algumas obras apresentarem o *status* de paralisadas em algum momento do período estudado.

Diante desse cenário, alguns questionamentos surgem, dentre eles: a gestão da universidade considera essas alterações de valores no estabelecimento de seus orçamentos? A Administração compreende os motivos dessas alterações? O que é feito para reduzir esses acontecimentos? Há uma gestão para esses acontecimentos ou apenas se tornou algo considerado normal?

A pesquisa visou propor um plano de gerenciamento de riscos voltado ao setor de projetos e obras da universidade, buscando identificar os principais fatos que possam ocorrer e que impactam no alcance do objetivo do processo de planejamento das obras. A partir desse objetivo, propôs-se sugerir um modelo que auxilie no melhoramento dos procedimentos relacionados a esse processo. Além da melhoria das atividades da unidade administrativa pesquisada, a intenção foi subsidiar o processo de tomada de decisão com informações técnicas, com análise das consequências futuras e propostas de tratamentos.

Para o Heldman (2009), o processo de planejamento do gerenciamento de riscos (a criação do plano) é a fase de especificação de como se preparar para os riscos do seu projeto. Para ABNT (2009), o plano de gestão de riscos é a especificação, onde é apresentada a abordagem, os componentes e os recursos a serem utilizados para gerenciar riscos.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo geral propor um modelo de plano de gerenciamento de riscos voltado para os procedimentos de planejamento de obras na UFERSA.

Como desdobramento do objetivo geral traçou-se os seguintes objetivos específicos:

- Listar as principais alterações nos processos de obras do período de 2013 a 2018;
- Verificar se a Resolução CONSAD/UFERSA Nº 001/2017 e o plano de gestão de riscos contém as especificações impostas pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016;
- Registrar os procedimentos para o planejamento de obras na instituição;
- Aplicar as etapas propostas pelo COSO ERM no processo de planejamento de obras da UFERSA;

Em relação ao percurso metodológico, esta pesquisa utilizou o método qualitativo para percorrer um processo descritivo, indutivo e de observação. No que concerne aos procedimentos de pesquisa, utilizou-se o estudo de caso sobre o setor de obras da UFERSA. As técnicas para a coleta dos dados foram a pesquisa documental nas análises de legislações e processos dos contratos de obras, além da técnica de observação, com uso de entrevistas não padronizadas e não dirigidas. Para a proposição do plano de gestão de riscos, utilizou-se a metodologia proposta pelo COSO² que é composta por oito etapas: criar o ambiente, definir objetivos, identificar e avaliar riscos, selecionar respostas, estabelecer controles internos, informar e comunicar e monitorar.

Dessa forma, esta pesquisa está em pleno diálogo com os objetivos de um programa de mestrado profissional quando trata de problemas relacionados à área de atuação do pesquisador e oferece alternativas de solução em apoio à decisão de dirigentes públicos (CAPES, 2018).

Este trabalho é organizado em cinco capítulos. No primeiro, contextualizou-se a pesquisa, apresentando o problema, as justificativas, o objetivo geral e os específicos.

O segundo capítulo fundamenta a pesquisa com destaque ao arcabouço teórico sobre risco, suas classificações, abordando a importância dos controles internos, com foco no gerenciamento de riscos e nos procedimentos para a implantação de uma gestão de riscos com base em modelos que se alinham à proposta da IN conjunta MP/CGU nº 01/2016.

No terceiro capítulo, apresentou-se detalhadamente a metodologia utilizada na pesquisa, descrevendo o estudo de caso e demonstrando os procedimentos adotados.

² A sigla COSO, em tradução livre, significa Comitê das organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway. Este comitê elaborou diversos documentos e tiveram as seguintes nomenclaturas COSO I, COSO II ou COSO ERM, COSO 2013 e COSO 2017.

No quarto capítulo, aponta-se os resultados da pesquisa, verificando as principais alterações que ocorreram nos contratos de obras da UFERSA no período de 2013 a 2018, a Resolução do CONSAD nº 01/2017, analisando se está de acordo com a IN conjunta MP/CGU nº 01/2016, o registro dos procedimentos adotados pela SIN no processo de planejamento de obras e a aplicação da metodologia do COSO ERM no processo de planejamento de obras da UFERSA. Analisou-se, também, a Decisão CONSAD/UFERSA nº 07/2019, de 16 de maio de 2019, que aprovou o plano de gestão de riscos da instituição.

Por fim, as considerações finais com um compilado dos resultados, as contribuições do estudo, os limites, as possibilidades de novos estudos e a impressão final do autor.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresentará conceitos relacionados ao risco e tratará de temas que auxiliem o entendimento sobre a gestão de riscos, as metodologias e os procedimentos necessários para a implementação do gerenciamento de riscos em uma instituição. Como forma de subsidiar a construção de um plano de gerenciamento de riscos para o setor de obras da instituição pesquisada e que esteja alinhado a IN conjunta MP/CGU nº 01/2016, serão apresentados os procedimentos necessários para a efetivação de uma obra e uma exposição da referida norma.

O tópico a seguir trata da conceituação de risco, apresentando de forma sucinta sua origem e importância para o desenvolvimento da humanidade e, também, apresenta a abordagem pela legislação brasileira sobre o risco.

2.1. Risco

A palavra risco é muito utilizada no cotidiano e, por essa razão, seu sentido polissêmico tende a dificultar como se desencadeou o que hoje se chama de gestão do risco. De acordo com Bernstein (1997), a fronteira entre o passado e os tempos modernos é o domínio do risco. Compreender quais acontecimentos são mais do que um capricho dos deuses proporcionou aos homens entenderem que o futuro não é um espelho do passado e nem um conhecimento privativo de oráculos e adivinhos sobre eventos previstos.

Segundo o próprio Bernstein (1997), a palavra risco deriva do italiano e significa ousar, daí a ideia que o risco estava relacionado ao capricho dos deuses, em que as coisas aconteciam de acordo com a vontade divina, ao homem cabendo apenas aceitar os fatos que estavam por vir.

A ideia de que todos os acontecimentos são resultados de ações divinas proporcionava ao homem apenas a opção de aceitá-los e de alguma forma buscar entendê-los. O fato de se estudar acontecimentos e buscar prevêê-los proporcionou que a humanidade alcançasse diversos patamares e a quebrar diversos paradigmas (BERNSTEIN, 1997).

Segundo Bernstein (1997), a teoria das probabilidades, proposta pelo francês *Blaise Pascal*, permitiu que, pela primeira vez, as pessoas tomassem decisões e previssem o futuro com ajuda dos números. Logo, essa constatação de que se podia prever acontecimentos futuros, com base em estudos, despertou a aplicação de técnicas de gestão de riscos voltadas a atividades

econômicas. De acordo com o mesmo autor, a compreensão do risco permite tomar decisões de modo racional, possibilitando uma maior independência em relação a superstição e a tradição.

Verifica-se que o conhecimento sobre o risco e a possibilidade de utilização dessa técnica proporciona uma maior quantidade de elementos para o processo de tomada de decisões, tornando-o mais técnico e previsível. Assim, como no setor privado, o setor público também vem utilizando esses conhecimentos para melhorar a sua prestação de serviços. A seguir, será apresentada a conceituação mais voltada ao serviço público brasileiro.

O Tribunal de Contas da União – TCU definiu risco como “a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades” (BRASIL, 2010). No mesmo sentido, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 define o risco como uma possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco pode ser medido em termos de impacto e de probabilidade (BRASIL, 2016).

Souza e Santos (2017) entendem os riscos como eventos inesperados, ocorridos na prática da operação das organizações e que impactam seus objetivos e não qualquer acontecimento fora do planejado. Para ABNT (2009), o risco é o efeito da incerteza nos objetivos.

Conforme defendem Souza e Santos (2017), pode-se verificar que nas práticas organizacionais os meros acontecimentos fora do cronograma podem nem ser considerados como riscos, mas apenas intercorrências. Os riscos estão ligados à eventos que possam, de alguma forma, atrapalhar o alcance dos objetivos ou a proporcionar oportunidades para a organização.

É importante esclarecer que, embora a palavra risco possa apresentar um viés negativo, ele pode representar a possibilidade de ocorrência de algo positivo ou favorável, ou seja, “o risco oferece oportunidades, ao mesmo tempo em que nos expõe a resultados talvez indesejáveis” (DAMODARAN, 2009, p. 27).

Nessa mesma linha, Ávila (2014) defende que geralmente se tem uma conotação negativa do risco, mas também existem oportunidades positivas decorrentes da assunção de riscos, a inovação e o risco coexistem com frequência.

Como forma de se exemplificar os riscos na administração pública, Souza e Santos (2017) apontam os riscos nas contratações públicas de estimativas inadequadas de preços, a multiplicidade de esforços e repetições de erro e o exame inadequado de documentos de habilitação e propostas de preços na fase da licitação.

Pode-se perceber que o risco está presente em todas as atividades do cotidiano, principalmente quando se busca inovar, atingir novos objetivos, crescer etc. O principal ponto para distinguir uma ocorrência qualquer de um risco é o impacto que se pode causar no objetivo pretendido.

Apresentadas as definições para os riscos e a constatação de sua presença nas ações cotidianas, vislumbra-se a ideia de diferenciá-los e de classificá-los. De acordo com o COSO (2006), os riscos podem ser classificados em inerentes e residuais. Os inerentes são os riscos relacionados à própria atividade, que existem independentes de controle. Já o residual é o risco que permanece mesmo quando são aplicados instrumentos de controles internos.

Sendo assim, as instituições devem utilizar algum instrumento que normatize a padronização da linguagem relacionada à classificação de riscos, uma vez que a própria literatura não dispõe de tal mecanismo (SOUZA; SANTOS, 2017). A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 definiu para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal as seguintes categorias de riscos (BRASIL, 2016):

- Art. 18. Os órgãos e entidades, ao efetuarem o mapeamento e avaliação dos riscos, deverão considerar, entre outras possíveis, as seguintes tipologias de riscos:
- a) riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associado a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
 - b) riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
 - c) riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade; e
 - d) riscos financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações.

Essa definição apresentada pela IN serve para nortear as instituições que necessitam implementar a gestão de riscos e que ainda não dispõem do devido conhecimento da temática para desenvolverem suas respectivas classificações (BRASIL, 2016).

Considerando a viabilidade da classificação dos riscos apresentada aqui, a subseção seguinte tratará da possibilidade de se gerir esses riscos, trazendo o posicionamento de autores e legisladores sobre a referida temática.

2.2. Gerenciamento de riscos

O Gerenciamento de riscos corporativos, segundo o COSO (2006, p. 4), pode ser compreendido como:

[...] o processo conduzido em uma organização pelo Conselho de Administração, pela diretoria executiva e pelos demais funcionários, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar, em toda a organização, eventos em potencial, capazes de afetar a referida organização, e administrar os riscos para mantê-los compatíveis com o seu apetite a risco e possibilitar garantia razoável de cumprimento dos objetivos da entidade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP define o gerenciamento de riscos como o processo de identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (BRASIL, 2017a). Para Souza e Santos (2017), quando se busca o gerenciamento de riscos com a utilização de controles internos adequados, proporcionais aos riscos, promove-se uma maior certeza de que os resultados organizacionais serão atingidos, significando maior eficácia da atuação do gestor governamental.

Para o TCU, o processo de gerenciamento passa pelas atividades de identificação dos principais riscos, avaliação dos riscos encontrados, tratamentos dos riscos considerados inaceitáveis, ações de contingência para aqueles riscos que permanecem inaceitáveis mesmo após o tratamento e a definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos (BRASIL, 2017c).

Souza e Santos (2017) enfatizam que o gerenciamento de riscos já é uma prática no setor público de diversos lugares no mundo como Canadá, Reino Unido e Estados Unidos. No Brasil, não havia, na Administração Pública, a aplicação de uma abordagem de gestão de riscos, de forma estruturada, sistemática e disciplinada.

O objetivo principal da gestão de risco é maximizar os resultados de ocorrências positivas e minimizar as consequências das negativas. Dessa forma, a análise dos riscos busca antecipar o que poderá dar errado, com a identificação de suas causas, o cálculo de seu grau de impacto, a avaliação de sua probabilidade de ocorrência, o desenvolvimento de estratégias de respostas e o enfrentamento aos riscos, incertezas e adversidades (PMI, 2004).

Segundo Ávila (2014), no setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público – os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se, em

primeiro plano, o interesse público. Nesse contexto, a decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais é o principal aspecto da gestão de riscos.

Como forma de melhorar os processos de contratações públicas, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão lançou a Instrução Normativa nº 05/2017, em 26 de maio de 2017, com vigência a partir de 25 de setembro deste ano, que trata das regras e diretrizes acerca das rotinas e procedimentos realizados nas contratações de serviços públicos sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, das suas autarquias e fundações.

A referida Instrução Normativa apresenta um enfoque na fase do planejamento da contratação, fazendo com que os administradores públicos pensem as contratações públicas em diversos cenários e projetem os riscos inerentes, bem como as mitigações necessárias para o bom andamento da contratação.

Com relação à estrutura desse instrumento normativo, existe uma subdivisão entre capítulos, seções e subseções, no que diz respeito ao planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Apresenta um novo molde de contratação, determinando medidas e critérios com relação ao planejamento, gerenciamento dos riscos, controles internos e transparência das contratações (BRASIL, 2017c).

No seu primeiro capítulo, a Instrução Normativa 05/2017 estabelece que as contratações de serviços devem observar a análise de risco do objeto, nas suas fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato (fase essa relacionada aos trâmites administrativos do acompanhamento e da execução contratual), além de perseguir critérios e práticas de sustentabilidade e ajuste ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

No que tange ao planejamento da contratação, cada serviço contratado precisa, necessariamente, passar por estudos preliminares (analisando sua viabilidade através de instrumentos de avaliação), gerenciamento de riscos (identificando os principais riscos da contratação e as ações de contingência cabíveis, por meio do mapa de risco) e ter um projeto básico (quando se tratar de obras) ou um termo de referência (nas demais contratações).

Assim, constata-se que o governo vem tentando se adequar às práticas de gestão de riscos já utilizadas em outros países. Os lançamentos das instruções normativas citadas acima são um marco importante para o gerenciamento de riscos nas contratações públicas brasileiras e espera-se que os resultados apareçam a curto e médio prazo. O fato da IN 05/2017 exigir que conste nos

processos de contratações estudos preliminares com o mapeamento dos riscos da contratação e da execução contratual é um grande passo no sentido se estabelecer procedimentos de gerenciamento de riscos na administração pública federal brasileira.

Em se tratando da gestão de riscos na administração pública brasileira, pode-se perceber que ainda está em fase inicial e de padronização. Um passo importante, já relatado aqui, foi a edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Cabe destacar, também, ações como as do Tribunal de Contas da União, Receita Federal do Brasil, Controladoria Geral da União, Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia) em lançar manuais e realizar capacitações de seus servidores na temática da gestão de riscos (BRAGA, 2017).

No cenário das universidades federais brasileiras, estudos recentes apresentam um panorama da implementação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, em que algumas universidades já exibem resultados relacionados a gestão de riscos nas áreas de tecnologia da informação, nas contratações e no processo de tomada de decisão (SOUSA, 2018).

Até aqui foram apresentadas conceituações e classificações do risco, e, também, a possibilidade de se gerir esses riscos, inclusive nas contratações públicas. A partir de agora será tratado sobre como implantar/operacionalizar o processo de gerenciamento de riscos e a apresentação de algumas metodologias presentes na literatura.

2.3. O Processo de Gerenciamento de Riscos

A seguir serão demonstrados passos para a implantação da gestão de riscos com base no modelo COSO ERM. De acordo com o TCU, COSO é a sigla de *Committee of Sponsoring Organizations da National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, também conhecida como *Treadway Commission*. Trata-se de uma instituição americana, sem fins lucrativos, criada em 1985, voltada para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros por meio de éticas profissionais, implementação de controles internos e governança corporativa (BRASIL, 2013a).

Diante de uma série de escândalos e quebras de negócios, surge a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia de fácil utilização pelas organizações, para avaliar e melhorar o próprio gerenciamento de riscos. Como resultado destes trabalhos, em 2004, houve a publicação do modelo Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, também conhecida como COSO ERM (BRASIL, 2013a).

Ávila (2014) compreende que para a implementação de um programa de gestão de riscos é necessário um esforço interdisciplinar, pessoas de diferentes setores e áreas devem trabalhar em conjunto para desenvolver uma perspectiva holística e sistemática de fatores de risco existentes em cada caso.

O COSO ERM (2006) apresenta uma estrutura de gerenciamento de riscos corporativos, orientada a fim de alcançar os objetivos de uma organização e são classificados em quatro categorias, a saber: estratégicos, de operações, de comunicação e de conformidade. Conforme apresenta Souza e Santos (2017), os objetivos estratégicos estão relacionados à sobrevivência, continuidade e sustentabilidade da organização, que consistem em metas gerais, alinhadas e dando suporte à missão da organização; os de operações dizem respeito à eficácia e eficiência na utilização dos recursos; os objetivos de comunicação tratam da confiabilidade de relatórios, isto é, da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisão e para fins de prestação de contas; por fim, os objetivos de conformidade são aqueles relacionados ao cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis à organização.

O COSO ERM (2006, p. 6) também apresenta oito componentes do gerenciamento de riscos que são considerados indispensáveis para sua eficácia, que são:

1. Ambiente Interno – o ambiente interno compreende o tom de uma organização e fornece a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelo seu pessoal, inclusive a filosofia de gerenciamento de riscos, o apetite a risco, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que estes estão.
2. Fixação de Objetivos – os objetivos devem existir antes que a administração possa identificar os eventos em potencial que poderão afetar a sua realização. O gerenciamento de riscos corporativos assegura que a administração disponha de um processo implementado para estabelecer os objetivos que propiciem suporte e estejam alinhados com a missão da organização e sejam compatíveis com o seu apetite a riscos.
3. Identificação de Eventos – os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades. Essas oportunidades são canalizadas para os processos de estabelecimento de estratégias da administração ou de seus objetivos.
4. Avaliação de Riscos – os riscos são analisados, considerando-se a sua probabilidade e o impacto como base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados. Esses riscos são avaliados quanto à sua condição de inerentes e residuais.
5. Resposta a Risco – a administração escolhe as respostas aos riscos - evitando, aceitando, reduzindo ou compartilhando - desenvolvendo uma série de medidas para alinhar os riscos com a tolerância e com o apetite a risco.
6. Atividades de Controle – políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia.
7. Informações e Comunicações – as informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas de forma e no prazo que permitam que cumpram suas

responsabilidades. A comunicação eficaz também ocorre em um sentido mais amplo, fluindo em todos os níveis da organização.

8. Monitoramento – a integridade da gestão de riscos corporativos é monitorada e são feitas as modificações necessárias. O monitoramento é realizado através de atividades gerenciais contínuas ou avaliações independentes ou de ambas as formas.

Para o COSO (2006), os oito componentes apresentados são inter-relacionados e estão integrados ao processo de gestão. De acordo com Souza e Santos (2017), a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 definiu que o modelo de gestão de riscos a ser implementado na Administração Pública Federal tem os mesmos componentes do modelo COSO. Para estes autores, os passos a serem seguidos são os descritos na Figura 01.

Figura 1: Componentes do Modelo COSO ERM



Fonte: Souza e Santos, 2017, p. 42.

O primeiro passo apresentado pelo o COSO é relacionado à análise do ambiente interno, que, na visão de Miranda (2017), trata-se do principal componente para o sucesso do gerenciamento de riscos em uma instituição, em que se deve verificar o contexto em que ela está inserida e a maturidade com que o tema é tratado. Este mesmo autor sugere a utilização de questionários aplicados aos agentes públicos como forma de avaliar o ambiente organizacional.

Souza e Santos (2017) defendem que a etapa referente ao ambiente interno corresponde ao momento em que a alta administração prepara o ambiente interno para propiciar o gerenciamento de riscos na organização.

De acordo com a ABNT (2009), o contexto interno representa o ambiente específico no qual a organização busca atingir os seus objetivos. Para Miranda (2017), é de suma importância que o processo de gerenciamento de riscos esteja alinhado com o contexto interno (cultura, processos, estrutura e estratégia da organização), pois influenciará como a organização gerenciará os riscos.

O ambiente interno apresenta-se como fundamental para o gerenciamento de riscos em uma instituição. É bastante importante conhecer o contexto interno e alinhá-lo ao processo de gerenciamento de riscos, uma vez que o tratamento do risco será influenciado diretamente pelo ambiente interno.

Para Miranda (2017), é necessário criar uma cultura de riscos na organização, assim como uma governança de riscos. A governança seria responsável por ditar o ritmo da organização e a cultura estaria ligada aos valores éticos, aos comportamentos desejados e a compreensão dos riscos na organização, tudo isso influenciando na tomada de decisões. O autor considera fundamental o apoio da alta administração como forma de difundir as orientações para as camadas inferiores da organização.

Nesse mesmo sentido, Souza e Santos (2017) defendem que o apoio da alta administração apresenta-se como método mais efetivo no fortalecimento da gestão de riscos, pois incentiva os colaboradores e terceiros a zelarem pelas políticas e procedimentos definidos para o gerenciamento dos riscos na instituição.

O passo seguinte para a implantação do gerenciamento de riscos no modelo COSO ERM é a definição de objetivos que, para o COSO GRC (2004), é responsabilidade do âmbito estratégico fixá-los e estabelecer uma base para os objetivos operacionais, de comunicação e de cumprimento de normas. De acordo com o autor, os objetivos operacionais têm relação com a eficácia e eficiência da organização e podem variar de acordo com a decisão da administração. Os de comunicação estão relacionados à confiabilidade dos relatórios. Já os de conformidade relacionam-se com o cumprimento de leis e regulamentos.

Souza e Santos (2017, p. 76) apresentam algumas ações a serem seguidas para que uma instituição realize a definição de objetivos, conforme apresentado abaixo:

- Elaborar o planejamento estratégico organizacional, aprovado e publicado contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo;
- Planos tático e operacional, aprovado e publicado contendo os desdobramentos do planejamento estratégico até as ações propriamente ditas;

- Definição de padrões para medir o desempenho desejado, tais como indicadores de desempenho, metas e resultados esperados; e
- Acompanhar o cumprimento dos objetivos, dos indicadores, das metas e dos resultados alcançados, com medidas de aperfeiçoamento eventualmente estabelecidas para a melhoria dos resultados.

Para Miranda (2017), os objetivos da organização devem estar aderentes ao seu apetite de riscos, não sendo suficiente apenas a seleção dos objetivos e o entendimento de como estes darão suporte à missão organizacional. O apetite de risco é medido pela quantidade de risco que é considerada tolerável e justificável pela organização. O estabelecimento desse “apetite de risco” auxiliará a organização a determinar quanto disposta está para conviver com o risco e quanto deverá gerenciar.

Como exemplo para o apetite ao risco, Souza e Santos (2017) mostra uma relação de um gerente de uma instituição financeira realizando um atendimento de um cliente que deseja investir o seu dinheiro. Nessa situação, o gerente realiza algumas perguntas (qual o percentual aceitável em casos de perdas a curto prazo; qual o objetivo com a aplicação financeira; quanto investimento representa do seu patrimônio total, entre outras) para definir o apetite de risco daquele cliente e a partir das respostas poder sugerir os tipos de investimentos de acordo com o perfil identificado (conservador, moderado ou arrojado).

Como já exposto, é de suma importância para a organização definir seus objetivos, fazer com que todos que a compõem os conheçam e estabelecer qual o apetite de risco que se tem. Em se tratando de serviço público, essa definição de quanto se vai tolerar e quanto se vai trabalhar para evitar e mitigar deve ser claro e, acima de tudo, possibilitar o alcance do interesse público, que acaba sendo o principal fim de qualquer instituição pública.

Como forma de auxiliar a implementação do gerenciamento de riscos em instituições públicas, o TCU disponibiliza modelo de formulário que pode ser utilizado para o conhecimento do ambiente interno e para fixação dos objetivos, conforme Figura 02 abaixo:

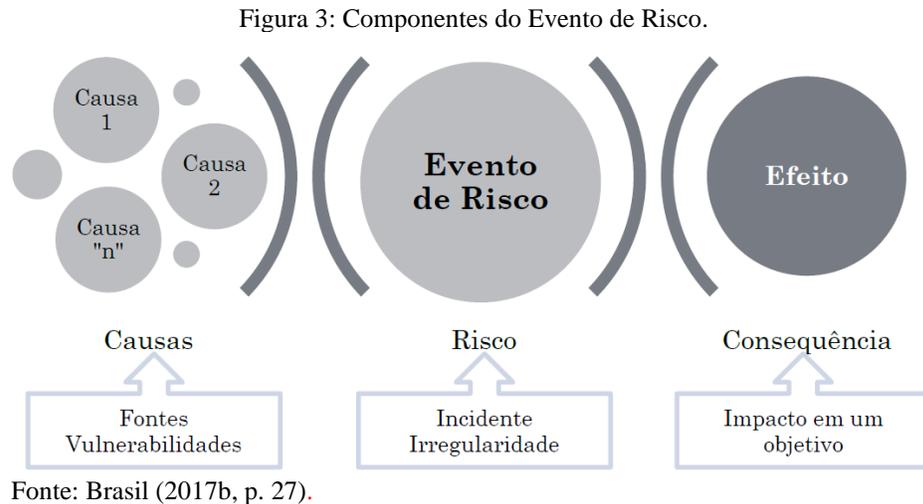
Figura 2: Modelo de formulário de levantamento de informações sobre ambiente e fixação de objetivos do TCU.

Formulário de Levantamento de Informações sobre Ambiente e sobre a Fixação de Objetivos		
Órgão / Unidade		
Diretoria / Coordenação		
Informações sobre o Ambiente Interno - existência de:	Sim	Não
Código de Ética / Normas de Conduta	()	()
Estrutura Organizacional	()	()
Política de Recursos Humanos (compromisso com a competência e desenvolvimento)	()	()
Atribuição de Alçadas e Responsabilidades	()	()
Normas Internas	()	()
Informações sobre a Fixação de Objetivos - existência de:	Sim	Não
Missão	()	()
Visão	()	()
Objetivos	()	()
Este formulário tem a finalidade de avaliar aspectos dos dois primeiros componentes do COSO GRC (Ambiente Interno e Fixação de Objetivos) e contribui para identificar também a existência de aspectos relacionados à integridade.		
Informações sobre o Macroprocesso/Processo		
Macroprocesso/Processo		
Objetivo Geral		
Leis e Regulamentos:		
Sistemas:		

Fonte: Brasil (2017b, p. 25)

A definição de objetivos deve ser encarada com grande seriedade, pois é quando se poderá falar em gerenciamento de riscos. Saber aonde se quer chegar, quais são os meios para se medir o alcance desses objetivos e os mecanismos para a melhoria dos resultados é o caminho para uma boa implementação da gestão de riscos.

Após a definição dos objetivos, o passo seguinte sugerido pelo o COSO ERM é a identificação dos riscos. Para o TCU, são componentes do evento de risco: as causas, os riscos e as consequências. As causas são consideradas as condições que dão origem às possibilidades do evento ocorrer. Os riscos são as possibilidades da ocorrência do evento que venha causar impacto no cumprimento dos objetivos. As consequências são os resultados do evento do risco sobre os objetivos do processo (BRASIL, 2017b). A seguir é mostrada a representação gráfica dessa composição:



Após conhecer quais os objetivos organizacionais, o passo seguinte para a implantação do gerenciamento de riscos, no modelo proposto por COSO ERM, é a definição de riscos, momento que se estabelece os objetivos para a identificação de eventos, avaliação de riscos e resposta a riscos. A identificação dos riscos consiste em reconhecer e descrevê-los, apontando em quais incidências de riscos a organização estará exposta. Todos os envolvidos devem participar do passo de identificação dos riscos.

Nesse passo, devem-se analisar quais os eventos que poderão influenciar no alcance dos objetivos organizacionais e definir os eventos, fontes, causas, consequências e responsáveis por cada risco. Para a ABNT (2009), a organização deve identificar as fontes de risco, as áreas de impacto, os eventos e suas causas, bem como as consequências. O objetivo dessa etapa é formular uma lista de riscos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar o cumprimento dos objetivos. A fase de identificação é crítica, pois, caso um risco não seja identificado nesse momento, ele não será tratado posteriormente de forma adequada, reduzindo seu potencial lesivo.

Para Souza e Santos (2017), após a devida identificação dos riscos, deve-se realizar a definição de atributos, impactos e vulnerabilidades. Posteriormente, a administração avalia como responderá aos riscos, podendo evitá-los, reduzi-los, compartilhá-los ou aceitá-los.

Souza e Santos (2017) apontam algumas técnicas que podem ser aplicadas na identificação dos riscos como a utilização de questionários, *brainstorming*, entrevistas com especialistas, diagrama de causa e efeito, análise do fluxo do processo etc. O autor apresenta um conjunto de perguntas que podem ser utilizadas na identificação do risco, conforme figura abaixo:

Figura 4: Perguntas possíveis para identificar riscos

ITEM	DESCRIÇÃO
1.	O que pode dar errado?
2.	Como e onde podemos falhar?
3.	Onde somos vulneráveis?
4.	Quais ativos são mais relevantes?
5.	Como podemos ser roubados ou furtados?
6.	Como saber se estamos atingindo os objetivos?
7.	Onde gastamos mais dinheiro?
8.	Quais atividades são mais complexas?
9.	Quais situações seriam ruins para nossa imagem?
10.	Quais decisões exigem mais análise?

Fonte: Souza e Santos (2017, p. 85).

Como forma de garantir que as respostas aos riscos sejam executadas, a organização estabelece controles internos e também faz com que a comunicação e a informação dos riscos sejam realizadas de maneira clara e objetiva, respeitando as boas práticas de governança exigidas. Por fim, a administração deve monitorar os riscos, acompanhar o desempenho dos indicadores, verificar as metas estabelecidas, supervisionar a implantação e manutenção dos planos de ação através de atividades gerenciais contínuas ou avaliações independentes (SOUZA; SANTOS, 2017).

Como já citado, algumas técnicas podem ser utilizadas no processo de identificação de riscos e uma delas é o *brainstorm*, uma técnica conhecida como tempestade de ideias, em que uma equipe se reúne para discutir um determinado assunto com a presença de um facilitador que apenas coleta as informações sem expressar nenhum tipo de opinião, justamente para não constranger os participantes (MIRANDA, 2017).

Para Miranda (2017), o *brainstorm* é uma ótima técnica para buscar o consenso entre especialistas, pois o anonimato durante o painel reduz a influência de um participante sobre o outro e não requer presença física, podendo ser realizado virtualmente. No entanto, considera pontos negativos da técnica como a falta de objetividade, pois a informação tende a ser mais qualitativa e menos quantitativa, a demora e o fato do conciliador ter que ser profundo conhecedor do assunto a ponto de sintetizar as respostas e novamente submetê-las aos especialistas.

Uma outra técnica que pode ser utilizada na identificação dos riscos é a análise de causa e efeito, também conhecida como diagrama de Ishikawa, que, de acordo com Miranda (2017), trata-se de um método para identificar as possíveis causas de um evento. Para isso, organiza-se os possíveis fatores contributivos em categorias amplas de modo que todas as hipóteses possam ser consideradas. O diagrama é organizado em uma estrutura que lembra a espinha de um peixe, por isso é chamado também de diagrama de espinha de peixe. Essa técnica fornece uma visualização gráfica de uma lista de causas para um evento específico.

A utilização dessa ferramenta deve ser feita por uma equipe de especialistas com conhecimento no problema a ser resolvido. Para se iniciar a análise, primeiro deve-se estabelecer o efeito (problema, risco etc) a ser analisado e colocá-lo numa caixa (cabeça do peixe). Em seguida, são definidas as categorias das causas (que podem ser pessoas, processos, legislação etc) e são elencadas as possíveis causas para cada categoria (com ramificações e sub-ramificações). Após essas etapas, é realizada a análise crítica das ramificações, verificando se as causas se aplicam ao efeito principal e, por fim, procede-se com a identificação das causas mais prováveis de acordo com as evidências disponíveis e na opinião da equipe (MIRANDA, 2017).

Miranda (2017) aponta mais uma técnica que pode ser utilizada no processo de identificação de riscos que é a análise SWOT. É mais conhecida no Brasil como FOFA, por tratar das Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças. Trata-se de um momento em que os tomadores de decisões se reúnem para um momento de *brainstorming*, em que os participantes devem expor o que pensam sobre as fragilidades e riscos que a instituição está exposta e, também, o momento de reconhecer as potencialidades e oportunidades. Esse momento é importante para que a instituição se conheça melhor e perceba como ela é vista por seus colaboradores. É interessante que neste ambiente não haja interrupção nas falas dos participantes.

Segundo Wright, Kroll e Parnell (2011), o objetivo da análise SWOT é fazer com que a empresa conheça as oportunidades e consiga tirar proveito delas e reconhecer as suas fraquezas, buscando evitar ou minimizar os riscos ambientais.

Finalizados os procedimentos para identificação dos riscos, o passo seguinte é a avaliação. Para Miranda (2017), a avaliação dos riscos auxilia o processo de tomada de decisão, fornecendo informações sobre quais riscos necessitam de tratamento e qual a prioridade na implantação do tratamento.

Segundo o COSO (2006), a avaliação dos riscos possibilita a organização verificar até que ponto os eventos em potencial podem impactar a realização dos objetivos. Para tanto, se baseia na probabilidade e impacto e utiliza uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos. Para Souza e Santos (2017), a escolha pelo método quantitativo, qualitativo ou combinado vai depender da natureza dos riscos analisados e do grau de detalhe que a organização irá requerer.

Para Miranda (2017), a avaliação de riscos deve ser realizada para cada risco identificado, buscando mensurar a probabilidade do risco se concretizar e o impacto caso esse risco se realize. Para Padoveze e Bertolucci (2008, p. 233) “a probabilidade representa a possibilidade de um dado evento ocorrer, enquanto impacto representa seu efeito”.

Como já tratado, os riscos podem ser classificados como inerentes e residuais. Os riscos inerentes são aqueles em que não foram aplicadas qualquer ação de mitigação e os residuais são aqueles existentes após a aplicação de ações para reduzir o risco inerente, conforme assevera o TCU (BRASIL, 2017b). Nos termos de Miranda (2017), para se avaliar um risco inerente deve-se desconsiderar qualquer controle ou ações existentes no processo e o que sobrar após as ações mitigadoras será chamado de risco residual.

Souza e Santos (2017) apresentam modelos de escalas quantitativa e qualitativa de probabilidade e impacto para avaliação dos riscos no setor público, conforme figuras 05 e 06.

Figura 5: Modelo de escala quantitativa de probabilidade

Escala de probabilidade			
Descritor	Descrição	Ocorrências	Nível
Muito Baixa	Evento extraordinário, sem histórico de ocorrência	Até 5	1
Baixa	Evento casual e inesperado, sem histórico de ocorrência	> 5 até 10	2
Média	Evento esperado, de frequência reduzida e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido	> 10 até 15	3
Alta	Evento usual, com histórico de ocorrência amplamente conhecido	> 15 até 20	4
Muito Alta	Evento repetitivo e constante	> 20	5

Fonte: Brasil (2015, p. 24).

Figura 6: Modelo de escala qualitativa de probabilidade

Descritor	Descrição	Peso
Muito Baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo.	1
Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico de ocorrência conhecido por parte de gestores e operadores do processo	2
Médio	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	3
Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	4
Muito Alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e não raro de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidentes mesmo para os que conhecem pouco o processo.	5

Fonte: Souza e Santos (2017, p. 110).

Como pode ser observado, a Figura 5 apresenta um modelo de escala quantitativa na qual é necessário que a instituição que deseje utilizá-la disponha de dados suficientes para mensurar o número de ocorrências do evento de risco que esteja sendo avaliado e, também, da real possibilidade de serem quantificáveis (dependendo da natureza dos riscos). Já a Figura 6 apresenta um modelo de escala qualitativa que se mostra mais acessível para aquelas instituições que estejam no processo de avaliação dos riscos, mas que não dispõem de dados suficientes para se fazer uma análise quantitativa (SOUZA; SANTOS, 2017).

Nesse sentido, o COSO (2006) afirma que as organizações geralmente utilizam técnicas qualitativas quando não se pode quantificar o risco, quando não há dados quantitativos ou quando a análise é muito cara. No entanto, defende que as técnicas quantitativas trazem maior precisão e podem ser utilizadas para complementar as técnicas qualitativas em atividades mais complexas e sofisticadas.

Após análise da probabilidade, é necessário definir as escalas do impacto. A Figura 07 demonstra um modelo apresentado por Souza e Santos (2017) e que pode ser devidamente adequado à realidade da organização.

Figura 7: Modelo de escala qualitativa de impacto

Descritor	Descrição	Peso
Muito Baixo	Não afeta os objetivos	1
Baixo	Torna duvidoso seu atingimento	2
Médio	Torna incerto	3
Alto	Torna improvável	4
Muito Alto	Capaz de impedir alcance	5

Fonte: Souza e Santos (2017, p. 111).

Como bem observam Souza e Santos (2017), a estrutura de controle e dos objetivos da instituição definirão que tipo de escala utilizar. Após as devidas classificações, é possível se chegar ao nível do risco, que é obtido através da multiplicação do nível de probabilidade com o impacto do risco.

Para o Tribunal Superior do Trabalho - TST (BRASIL, 2015), o apetite a risco corresponde à quantidade de risco que a instituição está disposta a aceitar na busca pela melhoria da prestação dos seus serviços. O próprio TST apresenta uma matriz de impacto x probabilidade que serve de referência quanto ao nível do risco:

Figura 8: Matriz Impacto x Probabilidade

Legenda Nivel de Risco		Probabilidade				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
Impacto	5 Muito Alto	5	10	15	20	25
	4 Alto	4	8	12	16	20
	3 Médio	3	6	9	12	15
	2 Baixo	2	4	6	8	10
	1 Muito Baixo	1	2	3	4	5

Fonte: Brasil (2015, p. 26).

Após o devido enquadramento dos riscos, é possível que a organização estabeleça a forma de tratamento dos riscos, conforme o apetite do risco definido pela organização, que, geralmente, se encontra expresso no documento que define a política de gestão de riscos da instituição.

O TST também disponibiliza um mapa de risco que vai apresentar o grau de exposição de cada risco da atividade (BRASIL, 2015). Para o COSO (2006), o mapa de riscos demonstra o resultado da avaliação do risco com base em critérios de avaliação.

Figura 9: Matriz Apetite a Risco

Legenda Nivel de Risco		Probabilidade				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
Impacto	5 Muito Alto					
	4 Alto					
	3 Médio					
	2 Baixo					
	1 Muito Baixo					

Fonte: Brasil (2015, p. 27)

Por fim, Souza e Santos (2017) apresentam, como último critério, encontrar as diretrizes para padronização do tratamento dos riscos como forma de auxiliar na avaliação da resposta mais adequada para o tratamento dos riscos. O TST apresenta quadro com as diretrizes definidas pelo comitê de gestão de riscos, conforme Figura 10 (BRASIL, 2015):

Figura 10: Diretrizes para Priorização do Tratamento de Riscos

Nível de Risco	Descrição	Diretriz para Resposta
Extremo	Indica um nível de risco absolutamente inaceitável, muito além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nessa área deve ter uma resposta imediata. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.
Alto	Indica um nível de risco inaceitável, além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nessa área deve ter uma resposta em um intervalo de tempo definido pelo Secretário da Unidade, ou cargo equivalente. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.
Médio	Indica um nível de risco aceitável, dentro do apetite a risco da organização.	Não se faz necessário adotar medidas especiais de tratamento, exceto manter os controles já existentes.
Baixo	Indica um nível de risco muito baixo, onde há possíveis oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas.	Explorar as oportunidades, se determinado pelo Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.

Fonte: Brasil (2015, p. 29).

Após o processo de avaliação dos riscos, a organização deve definir como responderá a estes, podendo evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar (COSO, 2006). Para Souza e Santos (2017), qualquer ação que a organização faça para lidar com risco no sentido de selecionar ou implementar medidas para contrapor os riscos é considerada resposta aos riscos.

Na opinião de Souza e Santos (2017), **evitar** corresponde a decisão de não desenvolver novas atividades que possam originar os riscos ou até mesmo abandonar algumas atividades.

Transferir tem o sentido de compartilhar com terceiros o risco de determinada atividade. **Reduzir** significa implementar procedimentos para diminuir os riscos que determinada ação pode gerar. **Aceitar** tem sentido de que o risco é inferior ao apetite de risco da organização, portanto, não há necessidade de adotar nenhuma medida.

Miranda (2017) compreende que a decisão de evitar o risco deve ser tomada quando a relação custo x benefício estiver prejudicada e que esse tipo de ação é difícil ser adotada no serviço público, pois, muitas vezes os riscos são tão altos que, caso o governo não execute, a população poderá ficar sem a prestação do serviço. A ação de **mitigar**, segundo o autor, é a mais utilizada e busca reduzir o risco residual a um nível tolerável. Já **compartilhar** é a ideia de transferir a um terceiro uma responsabilidade e assim diminuir a exposição ao risco. E por fim, a decisão por **aceitar** o risco é quando se chega à conclusão de que não vale a pena implementar outras medidas para determinado risco.

O gestor público tem sempre que pesar qual o custo das respostas aos riscos, pois a partir do momento em que os custos das medidas a serem adotadas superarem os riscos é melhor não tomar nenhuma medida e conviver com os riscos (BRASIL, 1967).

Segundo ABNT (2009, p. 19), o tratamento de riscos está relacionado com a utilização de ações selecionadas visando modificar os riscos. O tratamento de riscos consiste em um processo cíclico composto pela “avaliação do tratamento de riscos já realizado; decisão se os níveis de risco residual são toleráveis; se não forem toleráveis, a definição e implementação de um novo tratamento para os riscos; e avaliação da eficácia desse tratamento”.

Souza e Santos (2017) apresentam uma lista de itens que devem ser considerados na definição do plano de tratamento de riscos, que são a eficácia dos controles existentes, análise do custo/benefício, as ações a serem realizadas, os responsáveis, as prioridades, os prazos de execução e as formas e indicadores de monitoramento.

Logo após a definição das respostas a serem dadas aos respectivos riscos, a organização deverá adotar atividades de controle, visando assegurar a execução das respostas. A seguir será apresentada a definição de controles internos e como se dá sua aplicação no processo de gerenciamento de riscos.

Para a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, os controles internos da gestão são o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, que são

operacionalizados de forma integrada. A operacionalização desse conjunto de regras destina-se 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 (BRASIL, 2016).

De acordo com a referida IN, 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).

Para o TCU, os controles internos não dizem respeito apenas à utilização de manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas se referem principalmente às pessoas e às ações que elas tomam em cada nível da organização para executar suas tarefas. Nenhum manual, *checklist* ou sistema informatizado substitui as pessoas. O controle interno é capaz de proporcionar segurança razoável, mas nunca absoluta, para a estrutura de governança e alta administração de uma entidade governamental (BRASIL, 2012).

De acordo com Souza e Santos (2017), é possível que duas organizações com a mesma missão, objetivos e estruturas possam utilizar diferentes atividades de controles para mitigarem seus riscos. Tal situação é possível devido ao estilo de direção, técnicas de implementação, filosofia gerencial e julgamento profissional. Assim, segundo esses autores, a organização deve elaborar e adotar políticas e procedimentos tomando por base o processo de gerenciamentos de riscos. Sendo as políticas o reflexo do posicionamento da alta administração e os procedimentos são as ações que devem ser realizadas para implementar uma política.

Miranda (2017) elenca os tipos de controles trazidos no *Orange Book*, sendo os preventivos aqueles voltados a limitar a possibilidade de um resultado não esperado acontecer. Mas quando estes ocorrem e geram resultados indesejáveis são utilizados os controles corretivos. Um outro tipo são os controles diretivos que são utilizados quando se busca garantir o alcance de um resultado específico. Por fim, há os controles detectivos que são utilizados para identificar as causas de resultados indesejáveis.

Finalizado o processo de estabelecimento de controles internos, a etapa seguinte para a implantação do gerenciamento de riscos é a de informar e comunicar que corresponde ao sétimo componente do modelo COSO ERM.

Conforme já relatado, é muito importante que a alta administração se envolva no processo de gerenciamento de riscos, que os objetivos e metas organizacionais sejam conhecidos por todos os colaboradores e para que isso ocorra de forma eficaz, é necessário que o processo de comunicação da organização seja integrado com as demais etapas do gerenciamento de riscos (MIRANDA, 2017).

Souza e Santos (2017) defendem que para o sucesso do processo de gerenciamento de riscos, a alta administração necessita investir em comunicação e no treinamento dos colaboradores, uma vez que a comunicação e o treinamento proporcionam uma cultura de ética, integridade e gerenciamento de riscos.

As informações podem ser de fontes internas ou externas, quantitativas ou qualitativas e são extremamente necessárias em todos os níveis da organização e para os processos de identificar, avaliar e responder aos riscos (COSO, 2006).

A troca de informações pelos diversos níveis da organização é algo bastante necessário para o bom andamento do processo de gerenciamento de riscos e cabe à organização manter um bom processo de comunicação para garantir a fidedignidade da informação e conseqüentemente que as informações necessárias cheguem ao destino correto (SOUZA; SANTOS, 2017).

A última etapa do processo de gerenciamento de riscos consiste no monitoramento do processo, fato que ratifica a necessidade de sempre estar atento às mudanças ocorridas e de se fazer as adequações necessárias no processo de gestão dos riscos.

COSO (2006) afirma que as organizações modificam-se com o passar do tempo e que as respostas aos riscos podem se tornar ineficazes com o passar do tempo, tais modificações podem decorrer pela chegada de novos profissionais, pela introdução de novos processos, por mudanças na estrutura ou no direcionamento da organização.

Miranda (2017) afirma que assim como objetivos organizacionais podem ser modificados, os riscos a que uma instituição esteja submetida também passam por constantes alterações, daí a importância de sempre monitorá-los.

Segundo a ISO 31000, para garantir que a gestão de riscos seja eficaz e que continue apoiando o desempenho da organização é necessário que ela (ABNT, 2009, p. 13):

- meça o desempenho da gestão de riscos utilizando indicadores, os quais devem ser analisados criticamente, de forma periódica, para garantir sua adequação;
- meça periodicamente o progresso obtido, ou o desvio, em relação ao plano de gestão de riscos;

- análise criticamente de forma periódica se a política, o plano e a estrutura da gestão de riscos ainda são apropriados, dado o contexto externo e interno das organizações;
- 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
- análise criticamente a eficácia da estrutura da gestão de riscos.

As atividades de monitoramento proporcionam uma avaliação do funcionamento dos componentes do controle interno e a verificação de sua efetividade. Portanto, o processo deve ser constantemente monitorado para verificar se os parâmetros permanecem adequados e capazes de enfrentar os riscos relevantes (SOUZA; SANTOS, 2017).

O cumprimento das fases apresentadas preenche os requisitos para a implementação da gestão de riscos em uma instituição e como forma de se atingir o objetivo desta pesquisa buscar-se-á conhecer os procedimentos necessários para a realização de uma obra pública, que serão abordados na subseção seguinte.

2.4. Procedimentos para formalização de uma obra

Como já apresentado anteriormente, o processo de gerenciamento de riscos cumpre uma série de etapas para a sua implementação e gestão. Nesse sentido, este tópico apresentará os procedimentos necessários para que uma obra seja formalizada, além de conceitos para facilitar o entendimento do tema em questão. O objetivo é entender o processo para poder aplicar o gerenciamento de riscos.

No campo da legislação, aplicada à administração pública, a lei 8.666/1993 define obra como qualquer construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de determinado bem público (BRASIL, 1993). Carvalho Filho (2016) busca explicar cada uma dessas definições e apresenta a construção e a fabricação com o sentido de criação do bem, a reforma seria a alteração no bem, mas sem aumento da área, já a ampliação caracteriza-se com o acréscimo nas suas dimensões e a recuperação seria a própria restauração do bem.

De posse do conhecimento das terminologias utilizadas referente a obras, o passo seguinte é entender quais os elementos necessários para que uma obra pública seja realizada. A própria legislação que trata das normas para licitações e contratos da Administração Pública apresenta, como passo inicial a ser adotado pela instituição que deseja realizar a construção de um imóvel, a elaboração do projeto básico, que deve conter os motivos que levam a realização do empreendimento, sua extensão, o tempo necessário, a previsão de gastos e demais elementos que

possam melhor definir o objeto desejado. Após a realização do projeto básico, é necessário que a autoridade competente o aprove (CARVALHO FILHO, 2016).

A lei 8.666/93 apresenta os elementos que são necessários conter no projeto básico conforme descrito abaixo (BRASIL, 1993):

Art. 6 Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

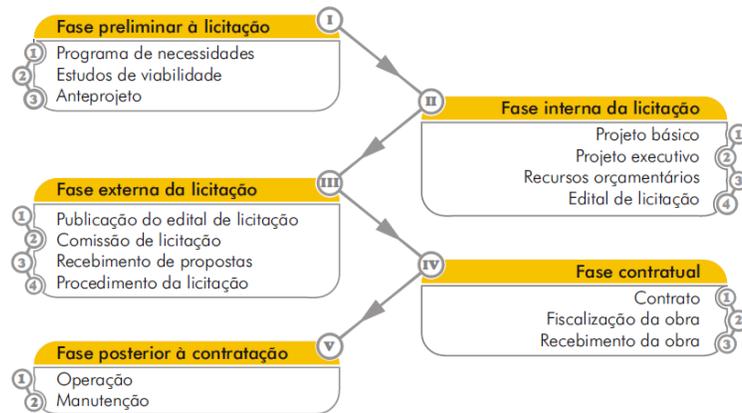
IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

O passo seguinte, conforme a lei 8.666/93, é a elaboração do projeto executivo, que deve indicar os elementos necessários à execução completa da obra (BRASIL, 1993). Para Carvalho Filho (2016), ambos os projetos devem considerar os aspectos da segurança, funcionalidade, durabilidade, adequação de técnicas, utilização de mão de obra existente no local, padronização e programação da integralidade da obra.

O Tribunal de Contas da União disponibiliza um manual de obras públicas com recomendações básicas para a contratação e fiscalização de suas obras (BRASIL, 2013b). É apresentado um fluxo dos procedimentos necessários para as fases (chamadas nesta pesquisa) de formulação, planejamento e execução de uma obra pública, conforme Figura 11:

Figura 11: Fluxograma de procedimentos



Fonte: Brasil (2013b, p. 12).

O foco desta pesquisa é a etapa de planejamento de obras, que corresponde às fases preliminar e a interna da licitação demonstrada no fluxograma de procedimentos do TCU. É importante destacar que esta pesquisa não abordou os procedimentos relacionados a recursos orçamentários e a editais da licitação, pois fazem parte de processos de outras unidades administrativas da instituição estudada.

Até aqui foi visto, de forma sucinta, o que a Lei 8.666/1993, alguns autores e o próprio Tribunal de Contas da União consideram necessários para que uma obra pública aconteça. A seguir será apresentada a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que vai abordar conceitos sobre os controles internos e gestão de riscos.

2.5. Instrução normativa conjunta MP/CGU Nº 01/2016

A Instrução Normativa - IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 11 de maio de 2016, dispõe sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, estabelecendo um arcabouço conceitual e doutrinário sobre esses temas.

A Controladoria Geral da União – CGU afirma que a referida IN surge de uma revisão da Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle nº 01/2001 (trata da atuação do controle interno do Poder Executivo Federal) e busca estabelecer um diálogo com o gestor público, apresentando um arcabouço conceitual e doutrinário sobre gestão de riscos, controles internos e governança (CGU, 2018).

Com relação à estrutura, a IN é subdividida em capítulos e seções. Nos seis capítulos são abordados conceitos para uma melhor compreensão da norma, os princípios e objetivos dos

controles internos da gestão, a estrutura dos controles internos da gestão e ainda são estabelecidas as responsabilidades pelos controles internos da gestão.

É dado um enfoque à gestão de riscos quando são apresentados os seus princípios, objetivos e um modelo para gestão de riscos. Fica definido que o Poder Executivo Federal instituirá política de gestão de riscos com as definições de responsabilidades pela estratégia da organização e estrutura do gerenciamento de riscos.

Nos capítulos finais, a IN trata da governança, apresentando os princípios a serem seguidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e definindo que deve ser criado um comitê de governança, riscos e controle responsável pelo estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas de todas as partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como principais vetores (BRASIL, 2016).

A IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016 impõe aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementação, monitoramento e a revisão de controles internos da gestão. Controles internos da gestão são definidos por Brasil (2016) como um conjunto de procedimentos e regras, que são operacionalizados pelos servidores da organização e visam a consecução da missão institucional.

Como bem demonstram Miranda (2017) e Souza e Santos (2017), a IN MP/CGU n° 01/2016 indica que o modelo de gestão a ser implantado na Administração Pública se assemelha aos modelos apresentados pelo COSO e ABNT NBR ISO 31000.

Miranda (2017) aponta que há registros de iniciativas em gestão de riscos no setor privado, que remontam ao século passado. O fato da IN apontar no sentido da utilização de técnicas já experimentadas no setor privado, pode evitar que as instituições públicas estejam utilizando-se de novas metodologias que ainda necessitassem de uma maior avaliação para a implementação de uma gestão de riscos. No entanto, é importante estar atento às diferenças existentes e de se avaliar a real aplicabilidade dessas metodologias no setor público.

O Setor Público brasileiro apresenta experiências pontuais e a IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016 foi a primeira norma a trazer obrigações objetivas para a Administração Pública Federal sobre controles internos, governança e gestão de riscos (MIRANDA, 2017).

Ainda é necessário dados para avaliar a efetiva aplicabilidade da IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016 em todo o Poder Executivo Federal. Esta pesquisa alcança a verificação de pontos

específicos da norma em universidades federais (a instituição das políticas de gestão de riscos e do cumprimento do prazo estabelecido), adentrando, especificamente, no caso da UFERSA, em que se avalia a conformidade da política de gestão de riscos com a referida IN.

No entanto, é importante destacar que a IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016, apesar de não ter contemplado uma representação dos órgãos e entidades no momento de sua formulação, traz orientações ou obrigações gerais, cabendo a cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal estabelecer suas políticas de gestão de riscos avaliando as especificidades de suas unidades.

De posse do conhecimento acerca dos procedimentos necessários para a formalização de uma obra, somando-se ao processo para a implementação da gestão de riscos e do conhecimento dos termos da IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016 será proposto o plano de gestão de riscos com sugestão de procedimentos, práticas, cronologia de atividades e atribuição de responsabilidades (ABNT, 2009). Tal plano, como já definido, será aplicado ao processo de planejamento de obras da UFERSA.

3. METODOLOGIA

Este capítulo descreve o conjunto de procedimentos adotados nesta pesquisa, buscando apresentar de forma simples e clara o caminho percorrido para o alcance do objetivo.

3.1. Classificações da Pesquisa

Quanto à natureza, esta pesquisa pode ser caracterizada como aplicada, pois busca equacionar problemas apresentados no ambiente em que o pesquisador está inserido e busca apresentar soluções alternativas.

Quanto ao método, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois se baseia na interpretação dos fenômenos observados e percorre um processo descritivo, indutivo e de observação (NASCIMENTO; SOUSA, 2016). A presente pesquisa buscou conhecer o processo de planejamento de obras tendo o pesquisador como meio principal na obtenção das informações necessárias, a partir do ponto de vista dos participantes do processo para a proposição de um modelo de plano de gerenciamento de riscos para o setor de obras da UFERSA.

Quanto ao objetivo, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, pois se tem como alvo conhecer mais a fundo o problema de pesquisa e construir hipóteses (GIL, 2007). Em relação aos procedimentos de pesquisa, utilizou-se o estudo de caso, que, de acordo com Yin (2015), busca interpretar um contexto, retratar uma realidade de maneira complexa e profunda, utiliza-se de várias fontes de informação e admite concepções diferentes de um fenômeno. Para esse autor, as descobertas são relatadas em linguagem mais acessível que a de outros tipos de relatórios.

Tal procedimento se alinha ao objetivo desta pesquisa que é propor um modelo de plano de gerenciamento de riscos voltado para o processo de planejamento de obras da UFERSA. De acordo com Nascimento e Sousa (2016), o estudo de caso “é composto por três fases: uma exploratória; outra de sistematização de coleta de dados e delimitação do estudo e a última de análise e interpretação das descobertas”.

A Figura 12 demonstra a cronologia na obtenção dos dados desta pesquisa:

Figura 12: Cronologia da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, jan/2019.

No intuito de se obter informações acerca da existência de política de gestão de riscos nas universidades federais brasileiras e do cumprimento do prazo estabelecido pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, solicitou-se essas informações através do Sistema de Informação ao Cidadão – e-Sic. Os dados obtidos foram organizados em planilha eletrônica e utilizou-se de quadros para a apresentação dessas informações.

Concomitantemente, solicitou-se uma consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC acerca das obras realizadas na UFERSA no período de 2013 a 2018, em que foram disponibilizados os números dos contratos, os nomes das obras, os

municípios de realização, os status relacionados à situação da obra (em execução, concluída ou paralisada) a data de início da execução dos serviços e os valores iniciais e finais.

Após a organização dessas informações, verificou-se a existência de 55 obras referentes ao período de 2013 a 2018. Realizou-se consultas a arquivos digitais e impressos (processos) que estão disponíveis na Divisão de Contratos da instituição como forma de verificar as informações relacionadas à quais tipos de alterações nos valores haviam ocorrido, a existência de aditivos e apostilamentos aos contratos, o cumprimento dos prazos de vigências inicialmente estabelecidos, assim como alterações ocorridas sem a devida formalização.

Em se tratando de técnicas para a coleta de dados esta pesquisa utilizou a pesquisa documental, através de fontes escritas e primárias, em que se analisou a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, buscando destacar o contexto em que foi criada e suas implicações para as instituições do Poder Executivo Federal.

Alinhado a isso realizou-se uma análise da Resolução CONSAD/UFERSA Nº 001/2017, que instituiu a Política de Gestão de Riscos da UFERSA e buscou-se verificar se a mesma continha as disposições exigidas pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. O artigo 17 da referida IN trata das especificações que devem conter na política de gestão de riscos, portanto foi elaborado um quadro comparativo demonstrando o que a IN diz ser necessário e o que a política da UFERSA apresenta.

Posteriormente, analisou-se o Plano de Gestão de Riscos da UFERSA verificando o alinhamento do mesmo aos instrumentos legais vigentes e sua aplicabilidade aos procedimentos administrativos da Universidade.

Com o foco em propor um modelo de plano de gerenciamento de riscos para o setor de obras, o autor desta pesquisa optou pela adoção da metodologia proposta pelo COSO ERM, para a implementação da gestão de riscos, ancorando-se na defesa feita pelos autores Souza e Santos (2017) que apontam a referida metodologia como a que mais se encaixa na proposta da Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016. Ressalta-se, no entanto, que outras metodologias como a da ISO 31000 são perfeitamente aplicáveis e podem complementar a proposta do COSO ERM, conforme demonstra Sousa (2018).

Em se tratando da coleta dos dados, utilizou-se a técnica da observação que teve como objetivo entender o ambiente e os procedimentos adotados pela unidade administrativa, tal

técnica utiliza-se dos sentidos do pesquisador e visa examinar fatos ou fenômenos ocorridos no local da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2012).

Além dessas técnicas, também foram realizadas entrevistas do tipo não padronizada e não dirigida, em que os entrevistados tiveram a liberdade para desenvolver o assunto abordado e o entrevistador exerceu a função de incentivador, buscando obter dos entrevistados suas opiniões e sentimentos (MARCONI; LAKATOS, 2012).

Inicialmente realizou-se três visitas à Superintendência de Infraestrutura, sendo a primeira para conhecimento dos procedimentos realizados pela unidade administrativa, quando buscou-se registrar o fluxo dos processos e identificar se existia manuais de procedimentos. O pesquisador foi recebido pelo Diretor de Projetos e Obras que apresentou a unidade administrativa e os processos que lá são realizados. Ao fim desta visita foi possível compreender o processo de planejamento de obras realizado na unidade e reproduzi-lo através de um fluxo com utilização do software Bizagi Modeler, em versão gratuita. Ao utilizar este software para a representação dos fluxos, adotou-se a Metodologia da Gestão de Processos da UFERSA.

Na segunda visita à SIN, realizou-se uma entrevista (aberta, sem a delimitação de perguntas) com o Superintendente de Infraestrutura, sendo inicialmente apresentados os dados a respeito das alterações nos contratos de obras do período de 2013 2018 e posteriormente buscou-se informações acerca dos objetivos daquela unidade administrativa e dos motivos causadores das alterações nos contratos de obras. Ao fim dessa entrevista foi possível entender o objetivo da unidade administrativa e os possíveis eventos de riscos que impactam os seus objetivos.

Na terceira visita, participou da reunião o Superintendente de Infraestrutura, o Diretor de Projetos e Obras e um engenheiro civil com experiência no processo de planejamento de obras. Inicialmente foi exposta a problemática desta pesquisa e qual o objetivo pretendido (a proposição de um plano de gerenciamento de riscos para o setor de obras da UFERSA). Explicou-se o processo para a implementação da gestão de riscos, composto pelas fases de definição de objetivos, identificação de riscos, avaliação de riscos, a seleção de respostas, o estabelecimento de controles internos, a comunicação e o monitoramento, conforme proposto pelo COSO ERM.

Em seguida, apresentou-se novamente os dados acerca dos contratos de obras do período de 2013 2018 e apresentada a lista com as motivações já apontadas pelo superintendente em reunião anterior. Os demais presentes corroboraram com os eventos já apontados e foram estabelecidas as causas e consequências para cada risco identificado. Para isso foi utilizada uma

planilha eletrônica, que continha três colunas contendo “causas”, “evento de risco” e “consequências” conforme modelo apresentado no Quadro 1.

Quadro 2: Modelo de quadro para identificação do risco

CAUSA	EVENTO DE RISCO	CONSEQUÊNCIA

Fonte: Elaborado pelo autor, jan/2019.

Após a fase de identificação dos riscos foram apresentadas as escalas qualitativas para a probabilidade e impacto (5x5), que tem as opções de muito baixo (1), baixo (2), médio (3), alto (4) e muito alto (5). Os modelos de escalas utilizados são propostos por Souza e Santos (2017) e sua utilização está de acordo com o artigo 9º da PGR da instituição (UFERSA, 2017).

Apresentou-se também a matriz de risco proposta pelo TST (Brasil, 2015) que classifica o risco como baixo, médio, alto e extremo. Obtém-se essa classificação pela multiplicação dos valores atribuídos a probabilidade e ao impacto. Tal procedimento também se alinha ao disposto na PGR da UFERSA.

Os participantes da terceira reunião atribuíram pesos para a probabilidade de ocorrência dos eventos e para os impactos que os mesmos poderiam causar caso venham ocorrer. Esses dados foram tabulados em planilha eletrônica contendo o evento de risco (a descrição do risco), a probabilidade (de 1 a 5), o impacto (de 1 a 5), o nível de risco (probabilidade x impacto) e a definição (baixo, médio, alto ou extremo).

Quadro 3: Modelo de quadro para avaliação do risco

EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO (PROBABILIDADE X IMPACTO)	DEFINIÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor, jan/2019.

Após a obtenção desses dados buscou-se verificar a existência de controles internos relacionados aos processos da unidade administrativa e de como se dá o processo de informação e comunicação entre os componentes da equipe e os instrumentos (sistemas) que auxiliem a gestão, encerrando se assim a última visita para a coleta de dados.

As fases posteriores para a implementação da gestão de riscos foram desenvolvidas utilizando-se da observação do pesquisador, de aplicação da literatura e no conhecimento da atual estrutura do setor de projetos e obras da UFERSA.

Após a coleta dos dados, verificou-se que a Superintendência de Infraestrutura da UFERSA publicou o mapeamento do processo de planejamento de obras. Diante disso, realizou-se uma nova visita ao local para entender as mudanças sugeridas e como se deu esta mudança. Neste mesmo período, a UFERSA aprovou o Plano de Gestão de Riscos, que também foi analisado por esta pesquisa, visando adequar a proposta de plano de gerenciamento de riscos, também, aos instrumentos legais da instituição. Na subseção seguinte, aborda-se de forma mais específica a instituição estudada nesta pesquisa.

3.2. Objeto da Pesquisa

A presente pesquisa foi realizada na Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, instituição federal de ensino superior, criada pela Lei nº 11.155 de 29 de julho de 2005 que transformou a Escola Superior de Agricultura de Mossoró – ESAM em Universidade. Com estrutura multicampi, a sede da instituição fica no município de Mossoró/RN, distante a 260 km de Natal-RN, e conta ainda com outros três *campi* avançados, localizados nos municípios de Angicos/RN, Caraúbas/RN e Pau dos Ferros/RN. É uma instituição de direito público com autonomia didático-científico, financeira, administrativa e disciplinar (UFERSA, 2016).

A instituição define em seu Estatuto (UFERSA, 2016, p. 4) a sua missão:

Produzir e difundir conhecimentos no campo da educação superior, com ênfase para a região Semiárida brasileira, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e o exercício pleno da cidadania, mediante formação humanística, crítica e reflexiva, preparando profissionais capazes de atender demandas da sociedade.

A UFERSA (2016, p. 5) apresenta os seguintes pontos como sendo seus princípios institucionais:

- I - Ética, gestão democrática, transparência, participação, legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e sustentabilidade;
- II - Descentralização administrativa e acadêmica;
- III - Natureza pública e gratuita do ensino, sob a responsabilidade da União;
- IV - Liberdade de ensino, pesquisa e extensão e difusão e socialização do saber;
- V - Indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão;
- VI - Democratização da educação no que concerne à gestão, à igualdade e oportunidade de acesso e à socialização de seus benefícios.

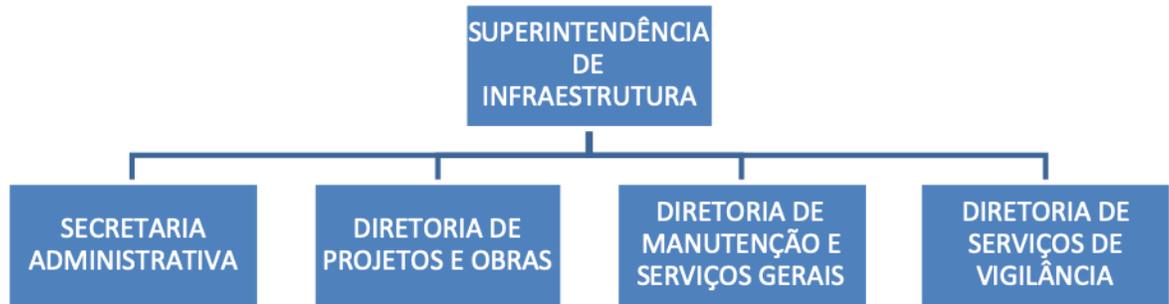
Os objetivos institucionais da universidade são ministrar ensino superior visando ao desenvolvimento político, científico, social, ambiental e econômico do indivíduo e da sociedade; Promover a pesquisa e a investigação científica, com vistas à produção e difusão do conhecimento e estabelecer diálogo permanente com a sociedade de forma a contribuir para a solução dos problemas sociais, ambientais, econômicos e políticos, dando ênfase à região semiárida brasileira (UFERSA, 2016).

A instituição passou por um processo de grande expansão desde a transformação de Escola Superior em Universidade, tendo como destaque o ano de 2013, quando a universidade licitou aproximadamente 60 milhões de reais em obras. As referidas obras foram para ampliação e expansão da universidade nos quatro *campi*. Conforme pode ser observado em consultas ao painel de compras do governo federal, a UFERSA tem um maior número de compras e contratos no ano de 2013 (BRASIL, 2018).

Diante do alto volume de recursos empregados e da inexistência de mecanismos para identificação e mitigação de riscos nas unidades que tratam diretamente com as questões de planejamento de obras na instituição, despertou-se o interesse em pesquisar como eventuais riscos foram dirimidos e, a partir da elaboração de um plano de gestão de riscos, contribuir para a garantia da boa aplicação de recursos públicos na referida instituição de ensino.

Buscou-se conhecer como se dá o processo de planejamento de obras na instituição e quais os procedimentos adotados na unidade administrativa da instituição responsável. UFERSA (2015) apresenta a Superintendência de Infraestrutura - SIN como a unidade administrativa responsável por planejar, projetar e administrar obras de reformas, ampliações e de manutenção da infraestrutura física da instituição. Compõe a SIN a Secretaria Administrativa, a Diretoria de Projetos e Obras, a Diretoria de Manutenção e Serviços Gerais e a Diretoria de Serviços de Vigilância.

Figura 13: Organograma da Superintendência de Infraestrutura



Fonte: UFERSA (2015), adaptado pelo autor.

Como visto, há uma diretoria subordinada a SIN que é responsável por projetos e obras. A UFERSA (2015) define que a Diretoria de Projetos e Obras é a responsável por:

Art. 161

[...]

I - projetar, executar e administrar obras da Universidade;

II - projetar, executar e administrar obras para a manutenção do espaço físico da Universidade;

III - subsidiar tecnicamente as ações da Superintendência de Infraestrutura no planejamento do uso e ocupação do espaço físico da Universidade;

IV - subsidiar tecnicamente as ações da Superintendência de Infraestrutura na preservação do meio ambiente no âmbito da Universidade;

V - coordenar, supervisionar e administrar atividades relacionadas à economia de água e energia elétrica no âmbito da Universidade;

VI - coordenar, supervisionar e administrar todas as atividades inerentes à promoção da acessibilidade dos portadores de deficiências locomotoras aos ambientes da Universidade.

O corpo técnico da Diretoria de Projetos e Obras é composta por 2 arquitetos, 4 engenheiros civis, 2 engenheiros eletricitas, 1 engenheiro de segurança no trabalho, 1 técnicos de segurança no trabalho, 2 engenheiros ambientais, 2 técnicos de construção civil e 2 assistentes administrativos.

Conhecido o percurso metodológico adotado nesta pesquisa e o local onde a pesquisa foi realizada, a seção seguinte apresentará os resultados da coleta dos dados, o confronto das informações com a teoria e a impressão do autor acerca do assunto.

4. RESULTADOS

Neste tópico são apresentados os dados referentes ao levantamento de informações acerca dos contratos de obras formalizados no período de 2013 a 2018 na UFERSA, uma análise da Política de Gestão de Riscos e do Plano de Gestão de Riscos da Instituição e a demonstração dos procedimentos adotados na Superintendência de Infraestrutura para o planejamento de obras. Por fim, é apresentada uma proposta de intervenção para o processo de planejamento de obras da UFERSA.

4.1. Análise da Resolução CONSAD/UFERSA Nº 001/2017

Tratando mais especificamente da gestão de riscos na esfera da UFERSA, no dia 04 de maio de 2017, a Reitoria da instituição publicou portaria (Portaria UFERSA/GAB Nº 0298/2017) designando seis servidores da instituição para comporem a comissão responsável pela elaboração das Políticas de Gestão de Riscos (PGR) no âmbito da UFERSA. A portaria estabeleceu um prazo de 30 dias para que fosse encaminhado ao Gabinete do Reitor um plano contendo a PGR da instituição e a proposição de instituição de um Comitê que será responsável pelas implementações das políticas e definição do plano de gestão de riscos, dos relatórios de gestão necessários ao monitoramento, bem como promover a avaliação do gerenciamento de riscos na universidade (UFERSA, 2017a).

Para a elaboração da referida portaria, a Universidade considerou a IN Conjunta MP/CGU Nº 01/2016, a Portaria TCU nº 25/2014, os Acórdãos TCU-Plenário nº 2.467/2013, 242/2015, 548/2015 e 605/2015 e a ISO 31000.

Em 09 de junho de 2017 foi instituído, através da Portaria UFERSA/GAB Nº 391/2017 de 09 de junho de 2017, o Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles da UFERSA, composto pelo Reitor, Pró-Reitor de Administração, Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, Pró-Reitor de Extensão e Cultura, Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, Pró-Reitor de Graduação, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação, Pró-Reitor de Planejamento, Superintendente de Infraestrutura e Superintendente de Tecnologia da Informação (UFERSA, 2017d).

A Política de Gestão de Riscos da UFERSA foi instituída por meio da Resolução CONSAD/UFERSA N° 001/2017, resultante da primeira reunião ordinária do ano de 2017 do Conselho de Administração (CONSAD) da UFERSA, realizada no dia 16 de agosto daquele ano corrente.

O CONSAD é um órgão superior que trata de assuntos administrativos, orçamentários, financeiros, patrimoniais, de política de recursos humanos e estudantis, tendo funções deliberativas, normativas e consultivas a respeito desses assuntos. É composto pelo Reitor (que o preside), pelos Pró-reitores de Administração, Planejamento, de Gestão de Pessoas, Assuntos Estudantis, pelos Diretores de Campi fora da sede, pelos Diretores de Centro, por representações (eleitas por seus pares) dos docentes, técnico-administrativos e discentes (UFERSA, 2018).

A PGR da universidade é dividida em seis capítulos. O primeiro apresenta os princípios e objetivos da política. O segundo trata da governança da política de gestão de riscos e controles. O terceiro apresenta as diretrizes. O quarto estabelece a abrangência da política. O quinto apresenta as competências e responsabilidades e o sexto traz as disposições finais.

A PGR apresenta como objetivo orientar a administração quanto aos riscos a que estão sujeitas as atividades da UFERSA, buscando permitir que a gestão possa tomar decisões voltadas a cumprir os objetivos institucionais, mas alinhados a princípios de governança.

A resolução CONSAD/UFERSA N° 001/2017 estabelece que para a aplicação da PGR seja instituído um Plano de Gestão de Riscos e define que a gestão de riscos da UFERSA será gerida pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles. Fica estabelecido que a gestão de riscos da universidade será desenvolvida norteando-se por normativos instituídos pelo CONSAD como a Política de Gestão de Riscos, o Plano de Gestão de Riscos e o Relatório de Gestão de Riscos (UFERSA, 2017d).

A PGR define, no artigo 9º, que o plano de gestão de riscos deve apresentar metodologias e ferramentas necessárias ao bom desenvolvimento da gestão de riscos na UFERSA, tendo como diretrizes (UFERSA, 2017d):

- I. A identificação, classificação e tipologias dos riscos;
- II. A análise e avaliação dos riscos quanto à probabilidade e impacto de ocorrência;
- III. A categoria dos riscos em níveis muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo; e
- IV. Tratamento e monitoramento do risco com base em uma matriz de probabilidade e impacto.

A resolução define que para avaliação dos riscos, os impactos considerarão as seguintes tipologias (UFERSA, 2017d): a) Impacto financeiro/orçamentário, b) Impacto educacional, c) Impacto social e d) Impacto no tempo. São, também, apresentadas as tipologias de riscos, de imagem, ambientais, legais, externos, financeiros/orçamentários, internos e riscos operacionais.

Segundo UFERSA (2017d), fica sob responsabilidade de cada unidade organizacional da instituição a definição e gestão de riscos de sua área de competência, devendo trabalhar em conjunto com a Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN).

Realizou-se uma análise da Política de Gestão de Riscos da UFERSA, verificando se contém as especificações necessárias, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

O artigo 17º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 apresenta as especificações que devem conter nas políticas de gestão de riscos a serem instituídas por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O Quadro 4 apresenta o comparativo entre o que a instrução normativa estabelece e o que consta na PGR da UFERSA.

Quadro 4: Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2017 x Resolução CONSAD 01/2017

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU Nº 01/2017	RESOLUÇÃO CONSAD 01/2017
Princípios e objetivos organizacionais;	Artigos 2º ao 4º
Diretrizes sobre como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;	Artigo 4º
Diretrizes sobre como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;	Não identificado
Diretrizes sobre como será medido o desempenho da gestão de riscos;	Não identificado
Diretrizes sobre como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;	Não identificado
Diretrizes sobre a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos;	Não identificado
Diretrizes sobre o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos;	Não identificado
Diretrizes sobre competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.	Artigo 14º

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Pôde-se constatar que a UFERSA tem um documento que institui a política de gestão de riscos, mesmo não tendo cumprido o prazo estabelecido na IN, conforme visto na subseção anterior, além de ter instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos.

No entanto, fica claro que a PGR da UFERSA não apresenta as especificações mínimas, conforme estabelece a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, o que prejudica a efetiva implantação de uma gestão de riscos nas unidades administrativas. Tal afirmativa encontra amparo na própria Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que coloca os pontos analisados acima como diretrizes fundamentais (BRASIL, 2016).

É importante reforçar que a política de gestão de riscos estabelece que o comitê de governança deve apresentar ao CONSAD o Plano de Gestão de Riscos da Universidade (artigo 15 da Resolução CONSAD/UFERSA Nº 001/2017), cuja implantação ocorrerá em um prazo de cinco anos (contado da aprovação do plano).

Ao consultar as discussões deliberativas do CONSAD, ocorridas em 16/08/2017, para a implementação da PGR, constatou-se que o estabelecimento do prazo de cinco anos causou bastante discussão na reunião do colegiado que aprovou a PGR e os principais argumentos eram de que a identificação e análise dos riscos demandariam muito tempo e os gestores envolvidos não teriam essa disponibilidade para assim o fazer. Foram colocadas duas propostas em votação uma de 30 meses e outra de cinco anos sendo esta última aceita pela maioria do colegiado (CONSAD, 2017).

Constata-se que a estratégia da universidade foi a de produzir uma política enxuta, uma vez que já havia decorrido o prazo estabelecido, e optou por incluir maiores especificações em um plano de gestão de riscos que ficou sem prazo definido para sua apresentação.

Já nos trâmites finais desta pesquisa, constatou-se que o comitê encaminhou o Plano de Gestão de Riscos para análise e posterior aprovação do CONSAD. Diante disso, e como forma de subsidiar a proposição de um plano de gerenciamento de riscos para o setor de obras da instituição, alinhado aos documentos que tratam da gestão de riscos na UFERSA, realizou-se uma análise Plano de Gestão de Riscos da Universidade.

4.2. Análise do Plano de Gestão de Riscos da UFERSA

O plano de gestão de riscos da UFERSA foi aprovado em reunião do Conselho de Administração da instituição, no dia 16 de maio de 2019, através da Decisão CONSAD/UFERSA Nº 007/2019. O referido plano surge em complemento a PGR, cumprindo assim o artigo 9º da Resolução CONSAD/UFERSA Nº 001/2017 e apresentando metodologias e ferramentas para a implementação da gestão de riscos na UFERSA.

O documento é dividido em oito capítulos, sendo o primeiro a introdução em que se explica o objetivo das Políticas de Gestão de Riscos além de destacar que o plano norteará os processos de identificação, avaliação, tratamento, mitigação e monitoramento dos riscos. Verifica-se neste capítulo a confirmação de que o plano está contemplando pontos que deveriam ter sido abordados na Política de Gestão de Riscos da Universidade.

O capítulo dois apresenta o escopo do plano, informando a utilização da NBR_ISO/IEC 31010/2012 como balizador da descrição estrutural e metodológica apresentada. Esclarece que os elementos metodológicos abrangerão todo e qualquer risco que a Universidade possa se expor e, também, a qualquer nível de decisão. Por fim, afirma que a gestão de riscos na instituição estará norteada por três documentos, a Política de Gestão de Riscos, o Plano de Gestão de Riscos (PGRIS) e o relatório de Gestão de Riscos.

No terceiro capítulo são apresentados termos e definições, utilizados no referido plano, como forma de auxiliar na execução do Plano de Gestão de Riscos. Já o capítulo quatro apresenta a estrutura da gestão de riscos proposta pela Universidade, adotou-se um processo composto por sete etapas, iniciando com a análise do contexto, seguida da identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos. Encerrando o processo tem-se os passos de monitoramento e comunicação e consulta.

No passo concernente à análise do contexto, orienta-se ao gestor realizar o reconhecimento dos ambientes interno e externos em que a Universidade está inserida. Sugere-se que essa etapa conte com a presença de servidor com amplo conhecimento da atividade que está sendo analisada. Pode-se perceber que nesse passo a experiência do usuário poderá influenciar no sucesso da implantação do gerenciamento de riscos.

O passo seguinte, apresentado pelo plano, é o da identificação do risco, etapa em que o responsável pelo risco irá definir os possíveis eventos de risco, analisando a probabilidade que aconteçam e vislumbrando suas causas e consequências. Ainda nesse passo, de acordo o plano de

gestão de riscos da instituição, é necessário categorizar o risco de acordo com a área que ele poderá comprometer. Nesse sentido, o plano categoriza os riscos em imagem/reputação do órgão, ambientais, legais, externos, financeiros ou orçamentários, operacionais e de integridade.

A etapa seguinte é a análise dos riscos, na qual o plano aponta como finalidade a classificação dos riscos quanto aos parâmetros de probabilidade e impactos definidos na PGR e utilizando-se de matrizes visa contribuir para mensuração do teor de ameaça e do nível de risco. Nesta etapa destaca-se a observância a riscos que tenham vinculação a origem financeira e estabelece que outros riscos também poderão ser analisados, desde que evidenciem alto grau de ocorrência e que possam comprometer extemporaneamente o cumprimento dos objetivos finalísticos da Universidade.

Ainda na etapa concernente à análise do risco o plano explica como se atribuir valores na classificação do risco. A obtenção da probabilidade poderá ser por análise subjetiva dos gestores de riscos ou por levantamento de série histórica. Em seguida é apresentada uma matriz de probabilidade com notas que variam de um a cinco e escalas de muito baixa a muito alta, conforme Figura 14.

Figura 14: Escala de probabilidade

PROBABILIDADE			
Descrição	Frequência esperada	Escala	Nota
Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	$\geq 90\%$	Muito Alta	5
Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	$\geq 60 < 90\%$	Alta	4
Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	$\geq 40 < 60\%$	Média	3
Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	$\geq 20 < 40\%$	Baixa	2
Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	$< 20\%$	Muito Baixa	1

Fonte: Plano de Gestão de Riscos da UFERSA (2019, p. 14).

A mesma metodologia é utilizada para se classificar os impactos, ou seja, mediante série histórica ou a partir da experiência de servidores encarregados do processo. Também se apresenta

uma escala de impacto de ocorrência de riscos com notas de um a cinco e escala que varia de muito baixo a muito alto, conforme Figura 15.

Figura 15: Escala de impacto

IMPACTO		
Frequência estimada de ocorrência	Escala	Nota
Catastrófico impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/ divulgação ou de conformidade), de forma irreversível.	Muito Alto	5
Significativo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/ divulgação ou de conformidade). De difícil reversão.	Alto	4
Moderado impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/ divulgação ou de conformidade).	Médio	3
Pequeno impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/ divulgação ou de conformidade).	Baixo	2
Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/ divulgação ou de conformidade).	Muito Baixo	1

Fonte: Plano de Gestão de Riscos da UFERSA (2019, p. 15)

Também na etapa de análise do risco apresenta-se a possibilidade de se analisar o nível de confiança dos controles internos já presentes. Visando o aperfeiçoamento e o monitoramento pela Administração. Os níveis variam de um a cinco, conforme demonstra a Figura 16.

Figura 16: Níveis de confiança atribuído às atividades de controle

NÍVEIS DE CONFIANÇA ATRIBUÍDO ÀS ATIVIDADES DE CONTROLE	
1	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.
2	Controles tem abordagem <i>ad hoc</i> , tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.
3	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.
4	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.
5	Controles implementados poder ser considerados a melhor prática, mitigando todos os aspectos relevantes ao risco.

Fonte: Plano de Gestão de Riscos da UFERSA (2019, p. 16)

Finalizando a etapa da análise do risco, o plano de gestão de riscos apresenta uma matriz que permite ao gestor do risco aplicar os dados já obtidos (probabilidade x impacto) e assim ter

uma visão gráfica dos riscos que mais ameaçam a instituição. O passo seguinte no processo de implantação da gestão de riscos é o da avaliação em que o gestor classificará o risco de acordo com o nível de tolerância ao risco da instituição

A etapa referente ao tratamento dos riscos compreende as ações para tratamento dos riscos que foram classificados como inaceitáveis. O plano propõe um processo cíclico em que o gestor dos riscos avalia as ações de tratamento aplicadas aos riscos; decide sobre que níveis de riscos residuais são toleráveis; e, define novos tratamentos para os riscos residuais intoleráveis. Assim, pode-se chegar à conclusão de que os riscos podem ser aceitos (quando está nas faixas de apetite ao risco), evitados (quando os custos e esforços para mitigá-los se mostram excessivos) ou mitigados (quando os esforços e custos são adequados). O plano propõe que para os riscos classificados como Alto e Extremo deve-se elaborar um plano de ação de tratamento de riscos, conforme orientações constantes na Figura 17.

Figura 17: Estrutura de tratamento dos riscos considerando o nível de criticidade

Nível de risco	Orientação para tratamento do risco	Escalonamento
Extremo 20 - 25	EVITAR	Qualquer risco nesse nível deve ser objeto de avaliação estratégica e comunicado ao Comitê de Gestão Riscos e ao dirigente máximo, a fim de se ter respostas imediatas para sua mitigação, de modo que a postergação de medidas para mitigá-lo deverá ter a anuência do Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles.
Alto 10 - 19	MITIGAR	Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles para tomada de decisão em um período determinado.
Médio 5 - 9	MITIGAR	Nível de risco dentro do apetite a risco. Requer atividades de monitoramento específicas e atenção da unidade na manutenção de respostas e controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.
Baixo 2 - 4	ACEITAR	Nível de risco dentro do apetite a risco, mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas. Riscos nesse nível devem ser registrados e documentados, mas seu tratamento é opcional oportunamente dentro da instituição.
Muito Baixo 1	ACEITAR	Nível de risco dentro do apetite a risco, mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas. Riscos nesse nível devem ser registrados e documentados, mas seu tratamento é opcional oportunamente dentro da instituição.

Fonte: Plano de Gestão de Riscos da UFERSA (2019, p. 18)

Analisando a proposta de tratamento dos riscos apresentada pelo plano de gestão de riscos da UFERSA, observa-se que há uma transferência de responsabilidade quanto ao estabelecimento do apetite ao risco, em que o gestor é que se torna responsável por essa definição. Não fica claro, *a priori*, qual o apetite ao risco da instituição, apenas que há uma prioridade no tratamento de riscos financeiros ou orçamentários.

Prosseguindo para o fim do processo de implementação da gestão de riscos proposto pelo plano, apresenta-se o passo referente ao monitoramento dos riscos e análise crítica dos riscos, que são ações integradas do processo que permitem ao gestor do risco identificar mudanças no perfil do risco e ajustá-lo quando necessário. Enfatiza-se a necessidade de se relatar à Administração os

resultados da gestão de riscos, que por sua vez apresentará ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles.

No que diz respeito à comunicação e consulta, o plano estabelece que a comunicação deve ser procedida por meio de documentação formal em todas as etapas, realizando registro de reuniões, planilhas, relatórios e fluxogramas. Ainda estabelece que a gestão de riscos da instituição terá a sua disposição uma página dentro do site oficial da universidade e que poderá ser auxiliada pela Assessoria de Comunicação institucional e seus canais.

Também são estabelecidas responsabilidades pelo gerenciamento da PGR, que compete à alta administração da Universidade, sendo operacionalizada pelos gestores, representada pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles, Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional - DPAI, Unidade Organizacional e Auditoria Interna.

Por fim, o plano apresenta a metodologia da gestão de risco e a forma da execução do plano. Apresenta-se como meta a implantação do plano em cinco anos, de forma gradativa, e tomando por base os macroprocessos constantes na Arquitetura de Processos da Universidade. Coloca-se como prioridade os riscos de fonte financeira ou de alocação de recursos e destaca-se que a execução do plano deve estar alinhada ao Planejamento Estratégico da Universidade. Ressalta-se que os riscos de integridade deverão ser identificados, tratados e acompanhados nos termos do Plano de Integridade da UFERSA.

Ao confrontar a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2016 com o Plano de Gestão de Riscos da Universidade, pode-se constatar que este conseguiu suprir algumas deficiências da PGR e que a meta estabelecida pelo plano coincide com o prazo já estabelecido na PGR da UFERSA.

A seguir apresenta-se um resumo da comparação entre os itens que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2016 diz ser necessário constar na política de gestão de riscos das instituições, no caso, em relação ao plano de gestão de riscos da UFERSA, conforme Quadro 5.

Quadro 5: Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2017 x Plano de Gestão de Riscos

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU N° 01/2017	PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DA UFERSA
Princípios e objetivos organizacionais;	Contemplado na PGR da Instituição
Diretrizes sobre como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;	Contemplado na PGR da Instituição

Diretrizes sobre como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;	Responsabilidade da DPAI de propor a periodicidade máxima
Diretrizes sobre como será medido o desempenho da gestão de riscos;	Responsabilidade da DPAI em acompanhar o desempenho
Diretrizes sobre como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;	A DPAI e o COMITÊ tem em suas atribuições promover a integração
Diretrizes sobre a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos;	Contemplado no plano
Diretrizes sobre o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos;	Ficou como responsabilidade da DPAI oferecer capacitação continuada em Gestão de Riscos para os servidores no âmbito da UFERSA
Diretrizes sobre competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.	Contemplado na PGR da Instituição

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do SIMEC, jan/2019.

Ao finalizar o confronto entre a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2016 e os documentos que tratam da gestão de riscos no âmbito da UFERSA percebe-se que há pontos não contemplados ou que ainda não trazem informações tão claras para os usuários.

Destaca-se aqui a transferência de responsabilidade para a DPAI em definir a periodicidade máxima para a identificação, tratamento, avaliação e monitoramento dos riscos e não fica claro como será medido o desempenho da gestão de riscos. Portanto, pode-se constatar que os documentos que tratam da gestão de riscos na UFERSA ainda não contemplam totalmente o exigido pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2016.

Em tempo, é importante destacar que na reunião do CONSAD que aprovou o plano de gestão de riscos pouco se discutiu sobre o texto, apesar dos pontos aqui já discutidos, fato que chama atenção acerca do conhecimento da temática pelos membros de um conselho superior da instituição.

Conhecidos os documentos que norteiam a gestão de riscos na UFERSA, passa-se ao momento de se conhecer os contextos das obras na instituição. Nesse sentido, a subseção seguinte apresentará o cenário dos contratos de obras do período de 2013 a 2018.

4.3. Análise das alterações nos contratos de obras do período de 2013 a 2018

Nesta subseção será analisada as alterações contratuais ocorridas no período de 2013 a 2018 nos contratos de obras da UFERSA. Para tanto, foi realizada uma consulta no Sistema

Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC dos contratos de obras da UFERSA do período de 2013 a 2018, sendo obtidos os dados constantes nos Quadros 6 a 10:

O Quadro 6 apresenta um resumo dos contratos de obras celebrados no período de 2013 a 2018 e suas distribuições pelos respectivos *campi* da universidade. O ano de 2013 se destaca por apresentar o maior quantitativo de contratos celebrados, em seguida vêm os anos de 2018, 2017, 2016 e 2015 (não foi identificado nenhum contrato formalizado nesse ano). O *campus* de Mossoró foi o que mais celebrou contratos nesse período, sendo acompanhado por Caraúbas, Pau dos Ferros e Angicos, respectivamente.

Quadro 6: Resumo dos contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018 e sua distribuição pelos *campi*.

Ano	Quantidade	Município			
		Angicos	Caraúbas	Mossoró	Pau dos Ferros
2013	32	4	6	17	5
2014	2	0	0	2	0
2015	0	0	0	0	0
2016	3	0	1	1	1
2017	8	2	1	4	1
2018	10	1	0	8	1
Total	55	7	8	32	8

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do SIMEC, jan/2019.

O Quadro 7 traz um levantamento dos status das obras, com seus respectivos locais de execução. Pode-se observar que foram listados 55 contratos de obras durante o período de 2013 a 2018, sendo que 34 estão com o *status* de concluído e 16 em execução. O dado relacionado ao *status* “paralisadas” se refere a obras que tiveram paralisações durante o período analisado. Contudo, foi observado que todas já estão em andamento ou concluídas. O registro do *status* paralisada é para chamar atenção acerca desse tipo de evento durante o período estudado.

Quadro 7: Resumo dos status das obras da UFERSA do período entre 2013 e 2018 e sua distribuição pelos *campi*.

Município	Total de contratos de obras	Status		
		Concluídas	Em execução	Paralisadas
Angicos	7	4	3	0

Caraúbas	8	7	1	0
Mossoró	32	18	11	3
Pau dos Ferros	8	5	1	2
Total	55	34	16	5

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Além dos status das obras desse período, foram levantadas informações acerca do cumprimento dos prazos de vigências dos contratos. Não foram levantados dados do real prazo de entrega das obras, pois não foram localizados nos processos os termos de recebimento das obras. O Quadro 8 apresenta o resumo dessas informações:

Quadro 8: Resumo do cumprimento das vigências iniciais dos contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018.

Status	Quantidade	Atendeu o prazo inicial	Não atendeu o prazo inicial
Concluídas	34	11	23
Em execução	16	13	3
Paralisadas	5	0	5
TOTAL	55	24	31

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Pode-se observar que das 34 obras concluídas, apenas 11 foram dentro período inicialmente estabelecido e 23 sofreram alterações nos prazos. Em relação às obras que ainda estão em execução (16), três já tiveram seus prazos alterados, sendo que esse número poderá sofrer alterações, uma vez que as obras ainda não foram finalizadas. Das obras que sofreram paralisações, todas tiveram alterações nos seus prazos inicialmente estabelecidos, sendo constatada a formalização de aditivos prorrogando as vigências contratuais.

Foi observado que em alguns contratos constam documentos tratando sobre readequações sem reflexo financeiro, que se referem a alterações nos quantitativos, inclusão ou retirada de itens para que seja possível a execução dos serviços. O Quadro 9 apresenta em resumo essas informações.

Quadro 9: Número de contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018 que tiveram alterações sem reflexo financeiro.

Status	Quantidade	COM READEQUAÇÃO	SEM READEQUAÇÃO
Concluídas	34	6 ³	28
Em execução	16	7 ⁴	9
Paralisadas	5	1 ⁵	4
TOTAL	55	14	41

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Apesar do próprio nome da alteração sugerir que não há reflexo financeiro, merece destaque o fato dos valores dessas readequações sempre coincidirem inclusive nos centavos, ou seja, a Administração consegue incluir ou retirar itens ou quantitativos sem alterar o valor inicial contratado. É interessante apontar que apenas três⁶ readequações foram realizadas por termos aditivos, as demais eram realizadas apenas a inclusão de justificativas e planilhas demonstrando a alteração dos valores. Tal medida se deu por obediência a orientações da Procuradoria Federal⁷, que manifestou a necessidade de tais alterações serem realizadas através de aditivos aos contratos e que esse tipo de ocorrência sempre obedeça aos limites estabelecidos para acréscimos e supressões contidos no artigo 65 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

O que se constata é que a Administração, ao adotar esse tipo de procedimento, acabava por usar de compensação em acréscimos e supressões e considerava não haver alteração no valor inicialmente contratado e isso acabava por dar margem para futuras alterações, uma vez que os limites da legislação não haviam sido utilizados. Tal procedimento foi posteriormente refutado por pareceres da Procuradoria Federal e caberá uma análise futura acerca do cumprimento dessas orientações por parte da área administrativa da instituição.

Continuando com a análise das alterações contratuais, foram levantadas informações acerca dos acréscimos, supressões e dos reajustes realizados nos contratos do período pesquisado. O Quadro 10 apresenta em resumo, as quantidades dessas alterações.

³ Processos n°: 23091.004344/2013-44, 23091.004343/2013-08, 23091.004334/2013-17, 23091.001775/2013-59, 23091.001788/2013-28 e 23091.001830/2013-19.

⁴ Processos n°: 23091.003870/2017-11, 23091.004666/2017-17, 23091.004995/2017-68, 23091.010423/2016-81, 23091.010851/2017-41, 23091.003892/2017-81 e 23091.004206/2017-99.

⁵ Processo n° 23091.004341/2013-19.

⁶ Processos n° 23091.003870/2017-11; 23091.003892/2017-81 e 23091.004995/2017-68.

⁷ PARECER n° 00019/2018/GAB/PFUFERSA/PGF/AGU e PARECER n° 00020/2019/GAB/PFUFERSA/PGF/AGU.

Quadro 10: Número de contratos de obras celebrados pela UFERSA entre 2013 e 2018 que tiveram alterações de acréscimos, supressões ou reajustes.

STATUS	QUANTIDADE TOTAL	ACRÉSCIMO		SUPRESSÃO		REAJUSTE	
		SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Concluídas	34	22	12	8	26	14	20
Em execução	16	6	10	1	15	0	16
Paralisadas	5	2	3	2	3	2	3
TOTAL	55	30	25	11	44	16	39
PERCENTUAL		55%	45%	20%	80%	29%	71%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Das 55 obras listadas, 30 tiveram alterações relacionadas a acréscimos, correspondendo a 55% em relação ao total de contratos do período. Em relação às supressões, 11 contratos tiveram alterações nesse sentido, o que corresponde a 20% em relação ao número total dos contratos. No que tange às alterações por reajuste, verificou-se a ocorrência de 16 formalizações, correspondendo a 29% do total de contratos do período pesquisado.

Ainda com relação a essas informações, um fato que chamou atenção foi a emissão de portaria⁸ pela Reitoria da Universidade, tornando pública uma Orientação Técnica, derivada dos trabalhos de uma comissão⁹ para averiguação e redação de procedimentos padrões, de acordo com as legislações vigentes, referente aos contratos de obras. Além de tornar pública a orientação técnica, a portaria determinou a revisão de todos os contratos de obras cujos reajustes haja suspeita de aplicação divergente do que ora especificado na orientação, buscando reaver valores pagos indevidamente nos últimos cinco anos a contar da data de publicação do ato (UFERSA, 2017c).

A responsabilidade pela revisão dos contratos, nos termos da orientação normativa, ficou a cargo da Superintendência de Infraestrutura, que deve realizar os cálculos e apresentar no prazo

⁸ PORTARIA UFERSA/GAB N.º 681/2017, de 09 de novembro de 2017.

⁹ PORTARIA UFERSA/GAB N.º 498/2017, de 14 de agosto de 2017.

de 12 meses, e da Pró-reitoria de Administração para apurar os valores de eventuais ressarcimentos em decorrência de pagamentos indevidos.

Acompanhando os trabalhos na SIN, constatou-se que ainda não foram concluídos todos os cálculos necessários do período solicitado e, também, que durante a realização dos cálculos foram observadas inconformidades na metodologia proposta pela orientação técnica. Dessa forma, a Pró-reitoria de Administração deverá rever a orientação técnica e estabelecer um novo prazo para realização da revisão dos contratos.

Com a apresentação e análise desses dados, constata-se que os projetos das obras sofrem alterações significativas durante a fase de execução da obra, o que levanta alguns questionamentos acerca de como o processo de planejamento da instituição está ocorrendo. Nesse aspecto, vale frisar que não foram analisadas as justificativas apresentadas pela UFERSA na realização dessas alterações contratuais.

Nesse sentido, a subseção a seguir mostrará como se dá o processo de planejamento de obras na Universidade e quais os procedimentos adotados pelo setor de obras da instituição, tais informações subsidiarão a proposta de modelo de plano de gerenciamento de riscos.

4.4. Análise dos procedimentos adotados no processo de planejamento de obras na UFERSA

Esta subseção aborda como se dão os procedimentos para o planejamento de obras na UFERSA, sendo demonstrado o fluxo do processo e os atores envolvidos. Buscou-se demonstrar de forma simples e clara quais as atividades desempenhadas pela Superintendência de Infraestrutura em relação ao processo de planejamento de obras.

Após análises de processos, visitas ao local pesquisado e entrevistas com os responsáveis pela SIN constatou-se que o fluxo para início de uma obra na UFERSA inicia sempre de uma decisão oriunda da reitoria, que em tese está associada à disponibilização, pelo Governo Federal, de recursos orçamentários.

A Universidade utiliza como forma de orçar as suas obras o Custo Unitário Básico (CUB) do Sindicato da Construção Civil do Rio Grande do Norte numa busca pela aproximação dos valores da obra com os preços do mercado local. Tal medida subsidia a decisão de aplicação dos

recursos orçamentários destinados às obras. A princípio a obra tem que se adequar aos recursos disponíveis.

Após a decisão acerca de qual obra será realizada, com registro inicial de sua dimensão, entre outros pontos, a demanda é encaminhada à Superintendência de Infraestrutura, que distribui internamente para a Diretoria de Projetos e Obras para que sejam realizados os projetos básico e executivo.

Um arquiteto inicia o projeto arquitetônico e, em seguida, engenheiros realizam o projeto estrutural, projetos elétricos, lógicos e de incêndio. Ao fim de cada projeto é realizada a emissão da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.

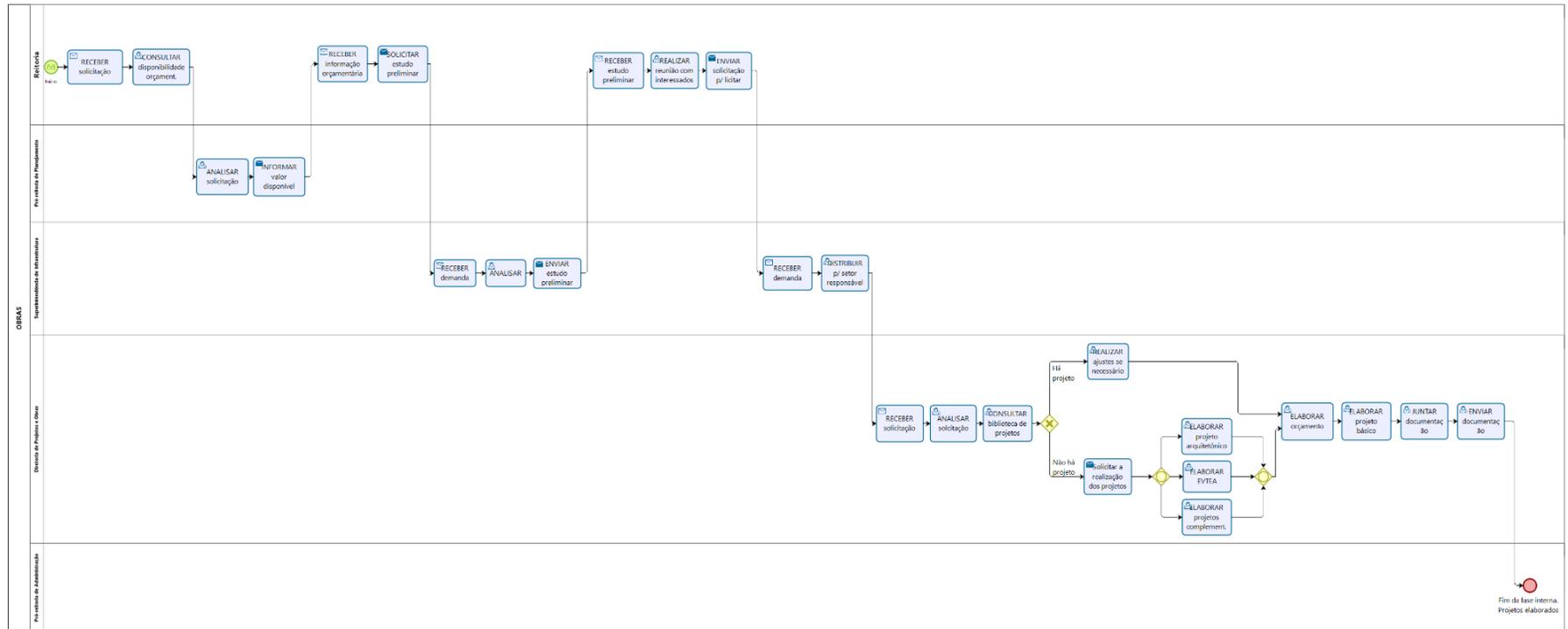
Depois de finalizada as etapas de elaboração, toda a documentação é encaminha à Pró-Reitoria de Administração para os trâmites ligados a fase externa da licitação. Após a finalização da licitação e formalização do contrato, a Superintendência de Infraestrutura informa quem serão os servidores que realizarão o acompanhamento e fiscalização do contrato de obras.

Não foram verificados procedimentos, pelo menos formais, que estivessem associados à gestão de riscos. As atividades são realizadas de forma rotineira e repetitiva, sem a utilização de manuais de procedimentos ou de fluxos que demonstrem qual o percurso do planejamento de uma obra na UFERSA.

As experiências são repassadas individualmente, não existindo um banco de dados das experiências já vivenciadas pela equipe da SIN, o que pode proporcionar a repetição de erros e prejudicar a gestão de obras na universidade.

A Figura 18 apresenta o fluxo do processo de planejamento de obras da UFERSA, que se encerra com o envio dos documentos produzidos para a Pró-reitoria de Administração que finalizará a fase interna com a elaboração do edital e seguirá com a fase externa da licitação.

Figura 18: Fluxo do planejamento de obras na UFERSA.



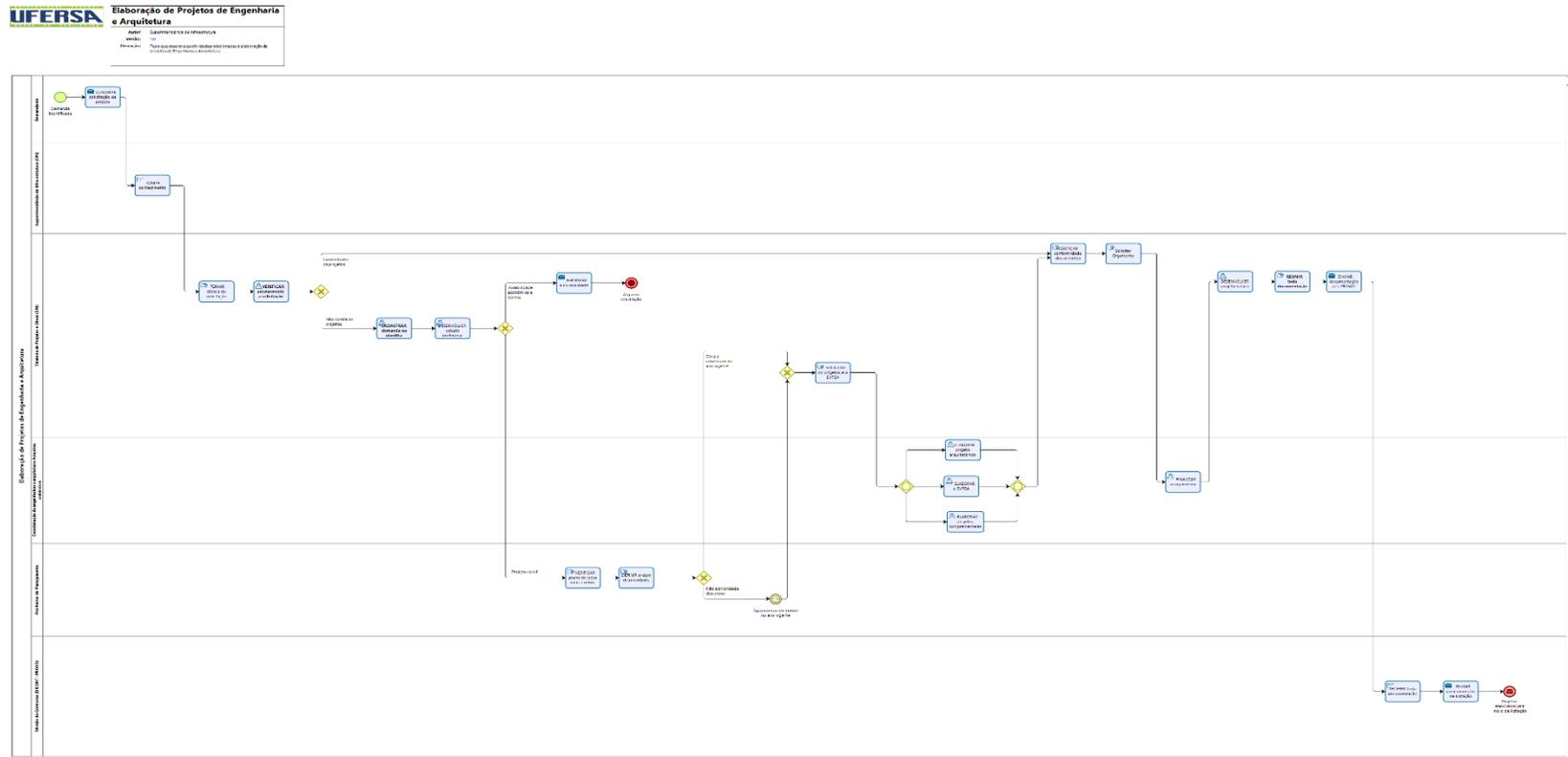
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Após a coleta dos dados, pôde-se constatar que a SIN fez o mapeamento do processo de planejamento de obras de forma divergente da apresentada neste trabalho, conforme verifica-se na Figura 19:

Tal situação ocorreu, conforme informações da SIN, pela necessidade de se alterar o processo até então vigente na unidade administrativa e faz parte do mapeamento dos processos que está sendo coordenado na universidade pela Divisão de Planejamento e Avaliação Institucional.

Interessante perceber que os questionamentos levantados por essa pesquisa contribuíram de alguma forma para que fossem realizadas ações para melhoramento das tarefas realizadas na unidade administrativa.

Figura 19: Mapeamento do processo de Elaboração de Projetos de Engenharia e Arquitetura



Fonte: UFERSA, abr/2019.



Até aqui foram apresentadas informações acerca da instituição das políticas de gestão de riscos, comitês e cumprimento de prazos pelas universidades federais brasileiras, além de uma análise da própria política de gestão de riscos e o plano de gestão de riscos da UFERSA e do conhecimento do processo de planejamento de obras da referida instituição.

De posse dessas informações e utilizando-se do processo para a implementação da gestão de riscos proposto pelo COSO ERM, será apresentada, na subseção seguinte, uma proposta de intervenção com a aplicação das etapas do processo de implementação do gerenciamento dos riscos, contendo a análise do ambiente, a definição de objetivos, a identificação dos riscos do processo de planejamento, avaliação desses riscos, a seleção de respostas, propostas de controles internos, comunicação e monitoramento desses riscos.

4. 6 Proposta de Intervenção

Esta subseção apresenta uma proposta de intervenção para o processo de planejamento de obras na UFERSA. Para tanto serão utilizadas as informações já tratadas até aqui e outras obtidas em entrevistas e por observação do pesquisador. Será seguido o fluxo proposto pelo COSO, conforme Figura 01.

A primeira sugestão de melhoria no processo de planejamento de obras na UFERSA é a elaboração de um plano de obras, deixando claro suas necessidades relacionadas a infraestrutura assim como elencando o grau de prioridade de cada obra ou serviço de engenharia, tal ação se alinha ao fluxo proposto pelo TCU (BRASIL, 2013b).

Não faz sentido que as decisões das obras de uma instituição sejam tomadas em curtos espaços de tempo. Percebeu-se com o levantamento dos dados que na atual estrutura a alta administração é que define a ordem de prioridades das obras, não há um problema neste método, mas a questão é que essas decisões ocorrem (na maioria dos casos) com o estabelecimento de prazos para finalização muito inferiores ao necessário, sem tempo razoável para o próprio gerenciamento de riscos. A mensuração desses prazos não foi realizada pelo fato de muitos desses procedimentos não serem formalizados.

Conforme já exposto acima, a definição das necessidades da instituição e a realização de estudos de viabilidade se mostram como o marco inicial para o pleno funcionamento do fluxo do processo de planejamento de obras.

A proposta considerada preferencial seria que juntamente com o PDI da instituição fosse aprovado o plano de obras. Mas, caso o PDI estando em andamento e ainda a Universidade não dispondo do seu plano de necessidades, a SIN poderá realizar a confecção do plano de obras e submeter à aprovação de conselhos superiores da instituição.

Para a criação do plano de obras da instituição, o primeiro ponto a ser tratado é o estabelecimento de critérios para a formalização de demanda de obras ou serviços de engenharia. Para a formalização da demanda seria necessário deixar claro, no mínimo, os seguintes pontos:

- a justificativa da necessidade da realização da obra ou do serviço de engenharia, conforme o caso;
- a indicação da vinculação da demanda ao PDI vigente;
- a previsão de data para utilização das instalações requeridas;
- a indicação do servidor ou servidores para compor(em) a equipe que avaliará as adequações dos projetos às reais necessidades da área demandante que, também, participará da comissão de recebimento da obra;

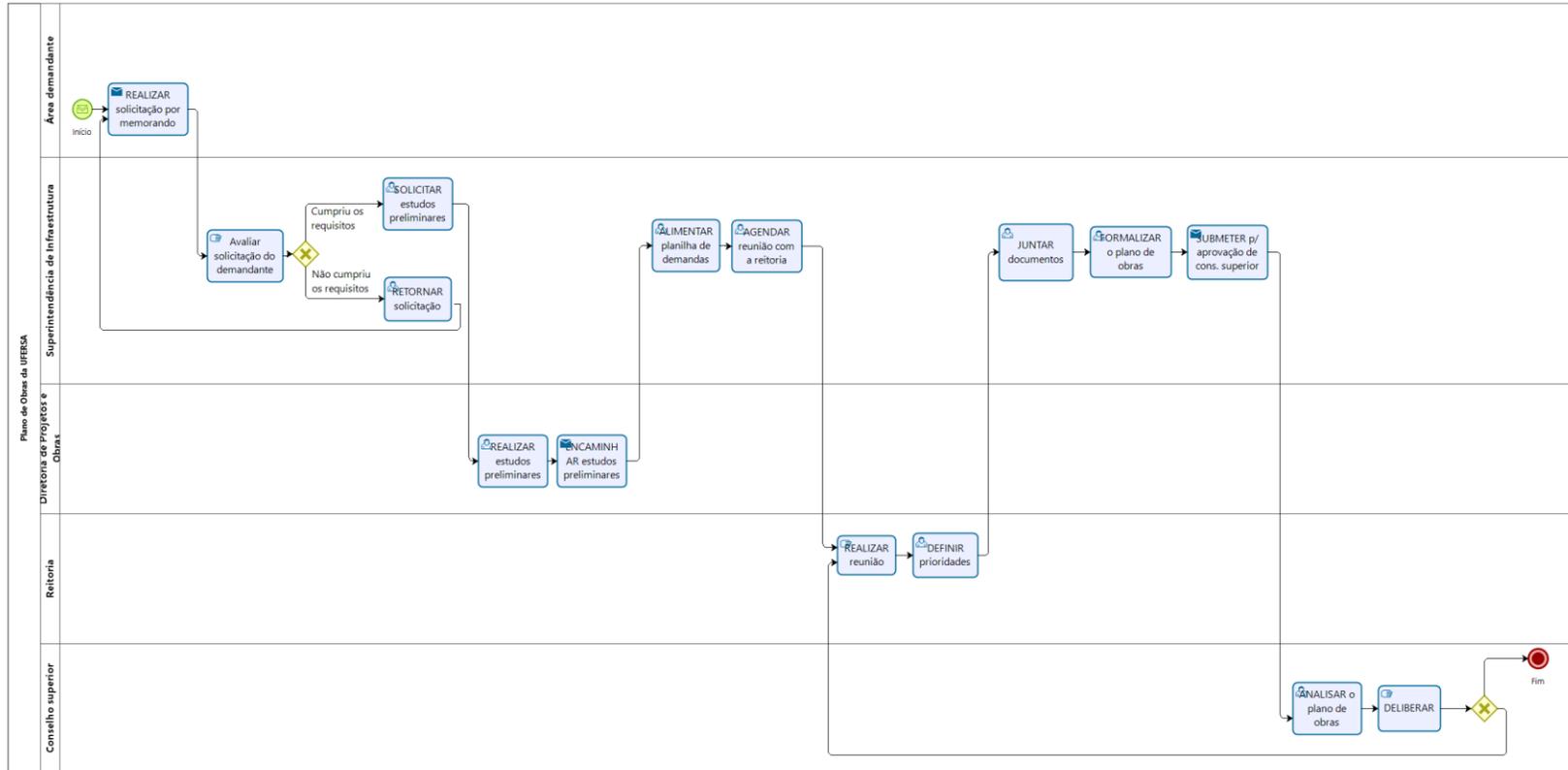
Caso a demanda cumpra os requisitos estabelecidos, ela segue o fluxo, sendo encaminhada para a diretoria de projetos e obras. No caso em que não atenda as especificações predeterminadas será realizado um despacho mostrando os motivos de retorno a unidade demandante.

Para que o passo anterior seja cumprido é necessário o estabelecimento de prazos, que poderá ser definido de acordo com o cronograma de atividades do setor. Com as informações acerca das demandas que atenderam aos requisitos iniciais, a SIN elabora uma listagem das obras e serviços de engenharia e submete à Diretoria de Projetos e Obras para análise da viabilidade técnica e elaboração do anteprojeto.

De posse dessas informações, sugere-se uma reunião com a alta administração da universidade para que possam ter conhecimento e fazendo uso de conceitos e metodologias da gestão de riscos analisem quais os impactos que cada obra ou serviço de engenharia poderia vir a causar com a sua execução ou não. Com o resultado das análises e discussões chega-se ao ordenamento, por prioridade, da listagem das demandas. Por fim, submete-se o plano de obras da instituição a aprovação do conselho superior competente para discutir tal assunto. A Figura 20 apresenta o fluxo do plano de obras sugerido nesta subseção.

Tais ações se alinham aos procedimentos abordados no fluxograma do TCU, em que coloca como elementos da primeira fase o levantamento das necessidades, estudos de viabilidade e anteprojeto (BRASIL, 2013b). Além disso, convergem com as disposições da Lei 8.666/1993, cumprindo os requisitos para a elaboração do projeto básico (BRASIL, 1993).

Figura 20: Fluxo do processo para o plano de obras



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – mar/2019.

Após a aprovação do plano de obras da instituição com as definições de prioridades, cabe ao setor de infraestrutura desenvolver meios para que os planejamentos das obras, na sequência definida, sejam realizados em tempo hábil necessário para atender a demanda da universidade.

Partindo do pressuposto que a instituição já dispõe da listagem das obras e do grau de prioridade estabelecido pela instituição, a SIN deve solicitar à Pró-reitoria de Planejamento uma previsão do orçamento do ano seguinte que será destinado para obras e serviços de engenharia como forma de nortear o quantitativo de projetos que deverão ser realizados.

De posse das informações orçamentárias, a SIN realiza a distribuição do quantitativo de projetos para o seu quantitativo de pessoal, obedecendo a ordem de prioridades. Inicialmente é verificado na biblioteca de projetos da instituição se há algum projeto que se adeque a demanda, caso a resposta seja positiva são realizadas as adequações necessárias para que seja possível o atendimento da demanda.

No processo de tomada de decisão acerca da utilização de projetos da biblioteca, é necessário avaliar se há custo x benefício na realização de adequações ou se é mais interessante desenvolver novos projetos.

Decidida a melhor relação custo benefício, é necessário que sejam observados alguns pontos na adequação ou na produção de um projeto. Aconteceram eventos, em obras semelhantes a que está sendo pensada, que atrapalharam a realização do projeto de acordo com o planejado?

É muito importante que a SIN registre, através de atas ou gravações, as reuniões realizadas entre a equipe que está desenvolvendo os projetos e o servidor ou equipe de servidores designados pela área demandante para que se torne transparente tudo o que foi acordado na fase de planejamento. Tanto a designação de servidores das áreas demandantes para representação nas discussões e no recebimento da obra e o registro dessas reuniões medida visa coibir as alterações no decorrer da execução da obra. Na verdade, os registros também servirão para que a alta administração tenha elementos formais para aceitar ou não algumas alterações que possam a vir ser sugeridas pela área demandante.

A sugestão para a elaboração do plano de obras da instituição contempla as etapas propostas pelo COSO, do ambiente interno e da definição de objetivos, pois é, a partir do conhecimento de suas necessidades, que a instituição poderá melhor se preparar para o alcance dos seus objetivos.

Até aqui foram abordadas situações que podem organizar os procedimentos para definição e ordenamento de obras na instituição. A seguir serão tratados dos processos internos relacionados a Superintendência de Infraestrutura no processo de planejamento de obras.

4.6.1 Contexto/ Ambiente

Esta subseção verificou o ambiente interno da UFERSA relacionado à gestão de riscos e ao processo de planejamento de obras na instituição. Buscou-se apresentar o cenário da unidade administrativa que é responsável pelo processo de planejamento de obras e o contexto das ações relacionadas à gestão de riscos que a UFERSA está realizando.

Como já tratado em seções anteriores, pôde-se ter a percepção dos cenários das obras na instituição, com um grande número de alterações contratuais que remontam à fase de planejamento das obras. Verificou-se que a instituição pesquisada dispõe de uma política de gestão de riscos, mesmo que com algumas inconsistências em relação à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016 e de um Plano de Gestão de Riscos.

Em relação à SIN, a mesma está em processo de mapeamento de suas atividades. Em se tratando de gestão de riscos, contatou-se que nenhuma ação prática ainda foi tomada pela Superintendência de Infraestrutura.

No que tange à capacitação dos servidores sobre a temática de gestão de riscos, a instituição promoveu, no ano de 2018, o curso “Gestão de Riscos no Serviço Público”, sendo uma primeira turma para todo o seu alto escalão e a segunda para os servidores ligados a parte operacional, na qual este pesquisador também participou.

Além da capacitação dos servidores, a instituição implantou o escritório de processos, vinculado à Pró-reitoria de Planejamento, que está realizando capacitações e ações para o mapeamento de todos os processos da universidade. Esta ação, além de fortalecer a governança da instituição, proporcionará maior conhecimento das atividades que são desempenhadas pelos diversos setores da universidade. A partir dessas ações percebe-se que a instituição vem preparando o ambiente interno para o processo de gerenciamento de riscos, conforme defendem Souza e Santos (2017).

Conforme destacou Miranda (2017), a análise do ambiente interno é o principal passo para o sucesso do gerenciamento de riscos em uma instituição. Pode-se constatar que a

organização vem tratando as questões relacionadas a gestão de riscos, assim como o empenho da alta gestão no tema, pois vem buscando criar estruturas e mecanismos para a implementação da gestão de riscos na instituição.

Souza e Santos (2017) apontam o apoio da alta administração como o método mais efetivo no fortalecimento da gestão de riscos e foi o que pôde ser verificado na instituição ora pesquisada.

Apesar de a instituição mostrar-se interessada na temática da gestão de riscos, chama-se atenção para um procedimento adotado pela alta gestão que afeta diretamente o processo de planejamento de obras na instituição. Tal procedimento está relacionado ao fato das decisões, acerca do início do processo de obras, serem tomadas pela alta gestão em um contexto que, muitas vezes, não permite um tempo suficiente ao setor executor do processo de planejamento das obras realizar os procedimentos de forma que permita a gestão de riscos. Não se questiona aqui as ações tomadas pela alta gestão em si, mas os impactos que as mesmas poderão ter nos procedimentos administrativos.

Conhecido o ambiente interno da universidade, acerca da temática da gestão de riscos, é necessário que sejam conhecidos ou definidos os objetivos da Superintendência de Infraestrutura para o processo de planejamento de obras. Tal fase do processo para a implementação da gestão de riscos será abordada logo abaixo.

4.6.2 Definição de Objetivos

Diante do cenário no qual os valores iniciais das obras não refletem a real necessidade da instituição, visto o grande número de alterações contratuais, foi realizada a etapa de definição de objetivos, onde se buscou conhecer através de entrevistas com os responsáveis pela Superintendência de Infraestrutura e Diretoria de Projetos e Obras os objetivos da unidade administrativa acerca do processo de planejamento de obras.

Observou-se que a unidade administrativa estudada desempenha apenas atividades meio, não tendo poder de decisão acerca de prioridades de obras e atuando na execução das decisões de instâncias superiores. Foi colocado como objetivo da SIN, como um todo, dar apoio necessário, em relação ao espaço físico e urbano, para que a universidade possa cumprir seu objetivo macro que é o ensino, pesquisa e extensão.

Constatou-se que não havia clareza nos objetivos em relação ao processo de planejamento de obras ou a fase interna da licitação relacionada a obras. Diante disso, após a exposição dos dados acerca das obras da Universidade do período de 2013 a 2018 e de discussões a respeito das causas de tais alterações, os responsáveis pelos setores chegaram a um consenso que o objetivo da fase do planejamento de obras seria que a execução da obra ocorresse de acordo com o planejado.

Após a definição do objetivo para o processo de planejamento de obras, é necessário que haja a identificação dos eventos de riscos para o referido processo. Como a instituição não dispõe de banco de dados de eventos que ocorrem durante a execução de seus processos, foi realizada a identificação de riscos de forma qualitativa, onde os envolvidos no processo elencam os principais eventos já ocorridos ou que possa vir a ocorrer. A seguir tem-se a fase de identificação de riscos, conforme proposto pelo COSO ERM.

4.6.3 Identificação de riscos

Seguindo os trâmites para a implementação da gestão de riscos e considerando as informações dos itens anteriores acerca das alterações nos valores dos contratos de obras em decorrência de modificações/adequações aos projetos iniciais, foi realizado um levantamento de possíveis eventos que possam prejudicar o objetivo do processo de planejamento de obras na UFERSA.

Durante a entrevista, foram citados seis eventos de riscos, com suas respectivas causas e consequências, conforme mostrado no Quadro 11:

Quadro 11: Identificação dos riscos do processo de planejamento de obras da UFERSA.

Causa	Evento De Risco	Consequência
Gestão política	Falta de previsibilidade de recursos de custeio e capital (fim de ano)	Perder oportunidades de licitar obras importantes
Contingenciamento/ Crises financeiras	Incerteza dos recursos orçamentários (não liquidação dos empenhos)	Paralisação ou diminuição do ritmo
Tempo para elaboração dos projetos	Erro humano	Patologias diversas na obra
Fatores externos (diversos)	Situações atípicas (conflitos com vizinhança, água e energia)	Mediações/ Demandas Judiciais/ Paralisação da Obra/ Atrasos
Não há atribuição prevista para nenhum servidor por limitação de pessoal	Compatibilização dos projetos	Adequações/ Atrasos nas obras/ Problemas estéticos e funcionais
Mudança dos demandantes ou entendimento. falta de informação precisa do usuário	Mudança durante a fase de execução	Atrasos e aditivos/ Conflitos com demandantes e construtores

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

O evento “falta de previsibilidade de recursos de custeio e capital (fim de ano)” está relacionado a possíveis entradas de recursos extra orçamentários, geralmente ocorridos no final do exercício financeiro, e que se a instituição não dispuser de estrutura necessária para executar o montante recebido esse recurso retornará a União e a Universidade deixará de executar obras que auxiliariam no alcance do objetivo institucional.

A “Incerteza dos recursos orçamentários (não liquidação dos empenhos)” está relacionada a impossibilidade de a instituição arcar com os compromissos perante os seus fornecedores, em que mesmo havendo empenho para determinada despesa não há como liquidar. Essa situação pode ocorrer devido a crises financeiras ou políticas (a nível nacional) e que afeta diretamente o andamento da execução da obra.

O risco “erro humano” está relacionado ao fato de falhas no processo de planejamento devido a lapsos do executor da tarefa, como subdimensionamentos ou superdimensionamentos de materiais, da área onde se dará a construção etc. Foram colocadas como causa principal para que esse evento de risco ocorra o curto prazo para execução da tarefa.

Outro risco identificado pelos usuários foi o de “situações atípicas”, que tem como causas situações externas, como invasões de áreas destinadas a construção da obra, falta de infraestrutura básica (como água e energia) ou conflitos com a vizinha por impactos que a obra possa causar.

A “compatibilização dos projetos” elaborados pela diretoria de projetos e obras foi mais um evento de risco elencado como possível complicador para o alcance do objetivo do processo de planejamento e está relacionado a realização de análise quanto a compatibilidade dos diversos projetos como o estrutural, arquitetônico, elétrico, hidrossanitário etc. Justificou-se que a instituição não dispõe de pessoal suficiente para realizar tal tarefa.

Por último, apontou-se a solicitação de mudança de projetos por solicitação das áreas demandantes como um evento que pode afetar muito a execução da obra de acordo com o planejado inicialmente. Tal situação ocorre constantemente porque os servidores que formalizam a demanda, nem sempre são os mesmos que estão no momento da execução da obra. Com isso, são solicitadas alterações de acordo com o entendimento do responsável pela área demandante no momento da execução ou recebimento, podendo proporcionar alterações substanciais nos projetos anteriormente realizados.

Após os devidos registros dos eventos citados foi iniciado o processo de avaliação de riscos, tratado adiante.

4.6.4 Avaliação de Riscos

De posse do conhecimento dos eventos de riscos que podem vir a acontecer durante a execução do processo de planejamento de obras na UFERSA, foi apresentada aos operadores do processo as escalas de probabilidade, impacto e a matriz impacto x probabilidade para se conseguir chegar ao nível de risco.

O Quadro 12 mostra os valores atribuídos a probabilidade de cada evento de risco ocorrer, assim como o impacto que viria a causar no alcance do objetivo do processo estudado, o nível de risco de cada evento e a definição de acordo com a matriz.

Quadro 12: Avaliação dos riscos do processo de planejamento de obras da UFERSA.

EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO (PROBABILIDADE X IMPACTO)	DEFINIÇÃO
Falta de previsibilidade de recursos de custeio e capital (fim de ano)	3	5	15	EXTREMO
Incerteza dos recursos orçamentários (não liquidação dos empenhos)	1	3	3	MÉDIO
Erro humano	3	2	6	MÉDIO
Situações atípicas (conflitos com vizinhança, água e energia)	1	4	4	MÉDIO
Compatibilização dos projetos	5	2	10	ALTO
Mudança durante a fase de execução	4	3	12	ALTO

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

Pôde se constatar que a “falta de previsibilidade de recursos de custeio e capital (fim de ano)” é um evento que pode causar um alto impacto no alcance do objetivo da organização, mas a probabilidade que isso ocorra é média. Com isso esse evento de risco foi avaliado como de nível extremo, sendo necessária uma maior atenção a ele.

Em relação ao risco “incerteza dos recursos orçamentários (não liquidação dos empenhos)” foi atribuída uma probabilidade baixa e um impacto médio, sendo classificado como risco médio.

O risco “erro humano” teve uma avaliação de probabilidade média e de impacto baixo, ficando com um nível de risco médio. O evento de risco “situações atípicas (conflitos com vizinhança, água e energia)” também teve nível médio, com probabilidade muito baixa e impacto médio.

Considerou-se muito alta a probabilidade e baixo o impacto para o evento de “compatibilização dos projetos”, ficando com um nível de risco alto. Também ficou com um

nível alto o risco “mudança durante a fase de execução”, em que foi atribuída uma probabilidade alta de ocorrência e um impacto médio.

Feitas as devidas análises de cada evento de riscos, é necessário pensar nas respostas que poderão ser dadas a cada situação levando em consideração a relação custo benefício, conforme já alerta o Decreto Lei 200 (BRASIL, 1967).

4.6.5 Resposta a Riscos

Após as devidas avaliações dos eventos de riscos pelos usuários do processo, foram colocados os possíveis tratamentos a serem aplicados a cada risco e a avaliação custo x benefício para o tratamento pensado com base na literatura apresentada nesta pesquisa e com dados oriundos da percepção do pesquisador. O Quadro 13 mostra as informações acerca do tratamento de riscos e a avaliação quanto ao custo x benefício da opção de tratamento.

Quadro 13: Resposta aos riscos

ID	RISCO	TRATAMENTO	CUSTO X BENEFÍCIO
1	Falta de previsibilidade de recursos de custeio e capital (fim de ano)	Reduzir. Desenvolver plano de obras do ano vigente e seguinte	Favorável ¹⁰ . Não haverá custos
2	Incerteza dos recursos orçamentários (não liquidação dos empenhos)	Aceitar	Favorável
3	Erro humano	Mitigar. Capacitações, antecipação da demanda e revisão do processo por outra pessoa (evitar vício)	Favorável. Haverá custos
4	Situações atípicas (conflitos com vizinhança, água e energia)	Mitigar. Fortalecer o processo de planejamento (levantamento de informações), identificar fatores externos (complicadores)	Favorável. Com custos eventuais
5	Compatibilização dos projetos	Mitigar	Favorável. Haverá custos

¹⁰ Favorável ou não favorável foi o padrão utilizado para o resultado da relação custo x benefício. Tal relação deve ser realizada na escolha das respostas aos riscos e dependerá do apetite ao risco de cada organização.

6	Mudança durante a fase de execução	Evitar. discussão mais profunda durante o processo de planejamento/ analisar o custo benefício da mudança e o custo.	Favorável
---	------------------------------------	--	-----------

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – jan/2019.

A resposta proposta para o risco um seria a implementação de um plano de obras da instituição, onde seriam definidos os quantitativos e as prioridades da instituição no período, no mínimo, de dois anos.

É importante a instituição propor, juntamente com o PDI, uma lista de obras que atenderiam as demandas do PDI como também a ordem de prioridades da instituição. Com essa definição o setor que realiza os planejamentos das obras poderia melhor se planejar e conseguir chegar um momento de se ter projetos do ano seguinte já realizados no ano corrente.

Essa situação reduziria a possibilidade de perda de recursos ou aplicação em situações não prioritárias para a instituição nos casos em que houvesse uma “injeção de valores extra orçamentários”. Tal medida não geraria custos adicionais a instituição, apenas sendo necessário um pouco mais de organização de seus processos e da tomada de decisão.

Ao risco 2 foi adotada a aceitação, pois as causas deste evento são externas e estão fora do poder de gerência da instituição. As medidas possíveis são a garantia de sempre haver a emissão de empenho para todas as despesas assumidas, mesmo que não haja a efetivação do pagamento por motivos externos à instituição.

Em relação ao risco três cogita-se a possibilidade de mitigar o evento, utilizando-se o estabelecimento de prazos para que uma demanda seja atendida, proposição de sempre haver um terceiro para avaliar a tarefa desempenhada, além do tratamento já defendido para o risco um, pois haveria possibilidade maior de haver planejamento dentro da estrutura do próprio setor.

Concomitante com as ações já propostas, é necessário que a equipe técnica esteja sempre capacitada e por dentro das atualizações da área. Para tanto, se sugere que o setor promova um cronograma de capacitações que englobe toda a equipe ligada ao processo de planejamento de obras. Tal medida poderá gerar custos eventuais, que poderá ser reduzido quando os participantes de cursos externos realizarem o repasse das informações para os colegas da unidade.

Em relação ao risco quatro que trata de situações atípicas que podem afetar o objetivo do processo, o tratamento sugerido foi a mitigação, buscando fortalecer o processo de planejamento,

com visitas aos locais onde serão realizadas as obras e uma melhor verificação de todos os itens (internos e externos) que circundam a realização de uma obra. A relação custo benefício se mostra favorável, com a possibilidade de custos adicionais com deslocamentos e outros meios necessários para uma melhor análise do local da obra.

O risco cinco está relacionado a compatibilização dos projetos, situação que pode ocasionar diversos embaraços durante a execução da obra, portanto, foi sugerido o tratamento de mitigação deste risco com a disponibilização de profissional capacitado para a realização de tal atividade e a aquisição de software que realize esse procedimento de forma mais eficaz.

Além desses procedimentos já sugeridos, a unidade administrativa poderá alterar os seus procedimentos e começar a designar equipes para o planejamento de obras, fazendo com que haja sempre uma conferência da compatibilização do projeto que está sendo desenvolvido com os projetos que já foram realizados. Ou a equipe seria composta por um arquiteto, um engenheiro civil, um engenheiro elétrico, um engenheiro ambiental, um engenheiro de segurança do trabalho e um técnico em edificações. Seria designado um gestor da equipe que ficaria responsável pela compatibilização dos projetos. As medidas sugeridas para o risco cinco poderão demandar custos adicionais para a Universidade, mas os benefícios esperados podem sobrepor o investimento inicial.

Conforme constatado, os mesmos servidores que realizam o planejamento também acumulam as atribuições de acompanhamento e fiscalização dos contratos o que acaba de certa forma conflitando as atividades. Mas, conforme foi observado, se houver uma melhor gestão do pessoal lotado na SIN é possível distribuir de forma que o objetivo setorial seja alcançado.

Por fim, para risco seis que foi mostrado como um grande fator das alterações dos projetos durante a execução da obra foi sugerido como tratamento buscar evitar esse tipo de evento de risco, primeiramente incluindo no processo de planejamento da obra não apenas o responsável legal (Pró-reitor, Diretor, Chefe etc), mas um conjunto de interessados que consigam discutir e decidir o que é melhor para a instituição. Conscientizar, também, os tomadores de decisão acerca da autorização das alterações solicitadas durante a fase de execução da obra, tal medida fragiliza todo o processo de planejamento e pode gerar incertezas dos recursos financeiros e orçamentários da instituição.

A relação custo benefício para essas ações é considerada favorável, não sendo necessários custos adicionais, apenas a alteração de procedimentos e a sensibilização dos atores envolvidos em todo o processo.

Como a universidade é uma instituição pública dificilmente haverá riscos em que ela poderá optar por aceitar, conforme defendem Souza e Santos (2017). No entanto, foi atribuído um tratamento relacionado à aceitação do risco pois se tratar de um evento que as causas estão ligadas a fatores externos que a instituição não pode controlar.

Finalizada a fase de seleção de respostas aos riscos é necessário que sejam estabelecidos controles internos que assegurem a execução das respostas aos riscos. O item a seguir abordará a situação atual do setor e a proposição de melhorias.

4.6.6 Estabelecer Controles Internos

Em relação aos controles internos foi constatado que não há um manual da instituição que trate dos procedimentos para as atividades desempenhadas nos setores da SIN, mas que a maioria desses procedimentos relacionados ao planejamento de obras, mais especificamente os projetos, são realizados de acordo com as especificações da ABNT.

É interessante que a SIN conclua o mapeamento dos seus processos e desenvolva um manual de procedimentos como forma melhor orientar os servidores que desempenham as funções nos setores a ela vinculados.

Em relação aos controles legais, observou-se que o setor geralmente toma conhecimento das alterações legais através dos pareceres da Procuradoria Federal ou de comunicação da Proreitoria de Administração e que o repasse para a equipe é feita de forma individual de acordo que as demandas vão surgindo.

Uma alternativa simples para se tomar o conhecimento de atualizações legais é a ativação do serviço de “*push*” que trata do envio de mensagens com atualizações, disponibilizado por alguns sites. O Tribunal de Contas da União, que é um órgão de controle, disponibiliza esse tipo de serviço e se mostra uma fonte de informação interessante para preencher essa lacuna.

Verificou-se, também, a existência de algum instrumento de controle para prevenção de fraudes e conluios e constatou-se que não há instrumentos que visem prevenir esses tipos de

problemas e que já ocorreu do próprio servidor se julgar suspeito para conduzir o acompanhamento de uma obra.

Em relação aos procedimentos para o planejamento de uma obra verificou-se a realização de análise das decisões tomadas por um terceiro e constatou-se que apenas na etapa de orçamento é que há essa análise. Uma das justificativas para a falta de segregação de funções dentro dessa unidade administrativa foi o reduzido quantitativo de pessoal.

Em relação aos dados referentes a fase de controles internos, constatou-se que a unidade administrativa da Universidade tem deixado a desejar. Sugere-se a criação de mecanismos que inibam que servidores tenham conflitos de interesse, seja no acompanhamento da execução da obra ou na definição de elementos no projeto.

Dentro das possibilidades do setor, estabelecer que sempre haja a conferência, por um terceiro, das ações tomadas que possam ser objeto conflito de interesses. Tais medidas visam revestir o processo de forma que demonstre a seriedade que se deve ter com o serviço público.

A seguir será abordada a fase de informação e comunicação para o processo de implantação da gestão de riscos para o planejamento de obras da UFERSA.

4.6.7 Informação e Comunicação

Constatou-se que a instituição não dispõe de mecanismos que auxiliem o processo de informação e comunicação. Apesar de a instituição dispor do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC, ainda não está em funcionamento o módulo específico para a infraestrutura.

Sugere-se que a Superintendência de Infraestrutura se articule com a Superintendência de Tecnologia da Informação visando dar mais celeridade no processo de habilitação do módulo infraestrutura do SIPAC, de forma a disponibilizar uma ferramenta de gestão que possa demonstrar (em tempo real) o status de cada tarefa do processo de planejamento.

Estabelecer que todas as ocorrências durante o processo de planejamento sejam registradas e reportadas ao responsável da unidade para que haja a criação de um banco de dados dessas ocorrências e facilite o monitoramento dos riscos.

Em paralelo podem ser desenvolvidas planilhas eletrônicas, compartilhadas virtualmente, que possibilite o acompanhamento do processo por todos os interessados. Além dessa ideia de

acompanhamento, a utilização do e-mail institucional pode proporcionar a chegada da informação de forma mais rápida e fidedigna. Os gestores das unidades podem estabelecer o envio semanal, aos membros da equipe, de informações relevantes ao processo como atas das reuniões, solicitações por memorando recebidos das áreas demandantes etc.

Outro dado interessante que pode ser implementado pela SIN é a avaliação final da obra pelos usuários, isso apontará para melhorias no processo. É importante que as informações estejam sempre claras e disponíveis para auxiliar em todo o processo do gerenciamento de riscos e que a alta gestão tenha conhecimento necessário para a tomada de decisão, conforme defende Souza e Santos (2017).

4.6.8 Monitoramento dos Riscos

A fase final do gerenciamento de riscos é o monitoramento que pode ser essencial para a manutenção do gerenciamento de riscos, pois assim como as instituições os riscos dos processos podem sofrer alterações e assim haver necessidade de reiniciar o processo ou adequá-lo em partes.

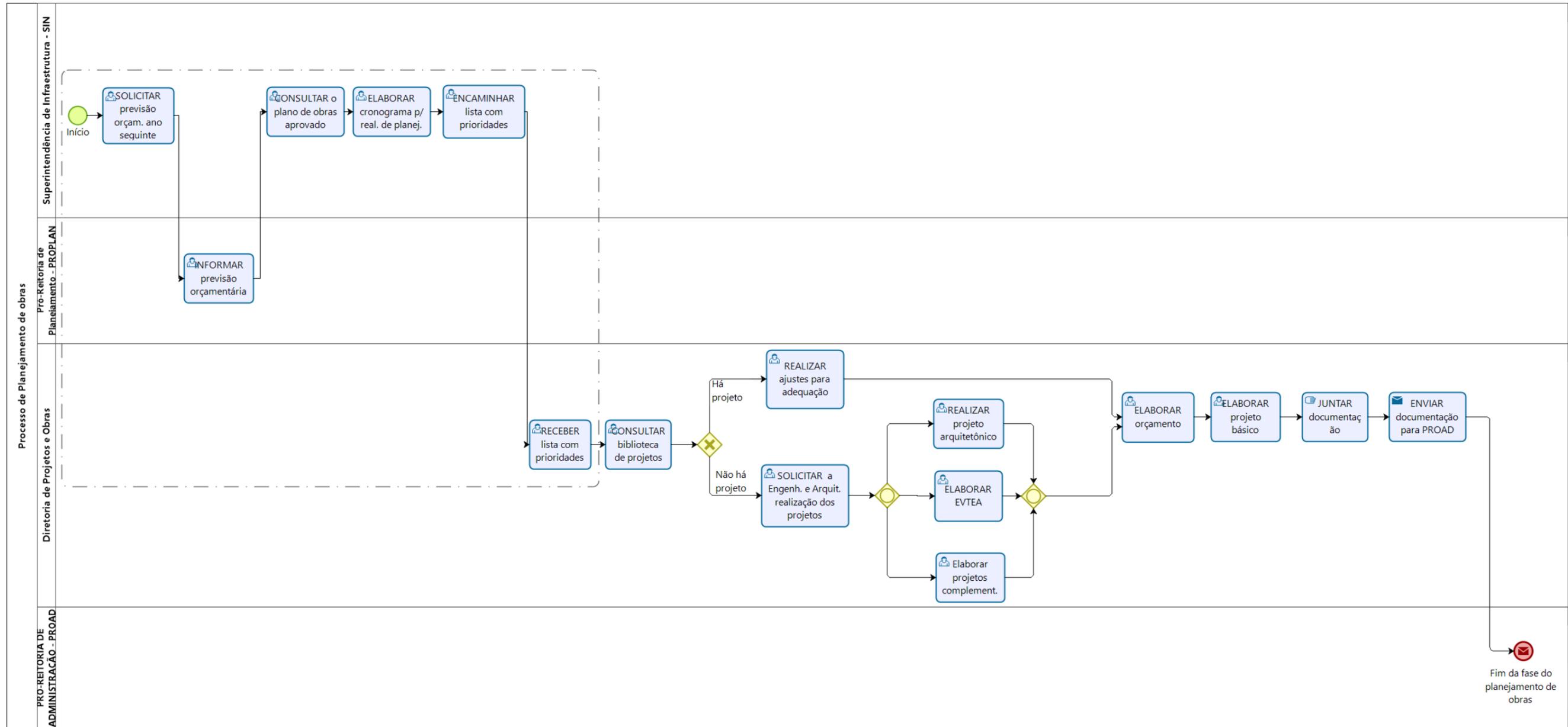
Considerando que a PGR da UFERSA não estabeleceu a periodicidade que deverá ser realizado o monitoramento, a SIN poderá estabelecer que trimestralmente realizará o monitoramento dos riscos identificados no processo de planejamento de obras da instituição.

A SIN poderá estabelecer parceria com a unidade de auditoria interna da instituição visando melhorar o processo, verificando se os controles estabelecidos para tratamento dos riscos estão sendo eficazes.

Outro ponto defendido por Souza e Santos (2017) é a realização de autoavaliação, com aplicação de questionários a todos aqueles que desempenham tarefas durante o processo de planejamento de obras com o objetivo de desenvolver um senso crítico a respeito das práticas existentes em relação às esperadas. Espera-se com isso gerar ações de aperfeiçoamento.

Aqui se encerra o processo de gerenciamento de riscos, conforme metodologia proposta apresentada pelo COSO ERM. No entanto, o processo de gerenciamento de riscos é cíclico e deve ser sempre monitorado e adequado a atual situação do processo devido as possíveis alterações. A Figura 21 apresenta o fluxo do processo de planejamento de obras com as alterações sugeridas neste trabalho.

Figura 21: Processo de planejamento de obras



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa – mar/2019.

Conforme pode-se observar, a Figura 21 apresenta um conjunto de procedimentos para o processo de planejamento de obras na instituição, divergente tanto do inicialmente constatado pelo pesquisador como da alteração realizada pela SIN. Destaca-se a alteração realizada na parte inicial do processo, em que foi incluído o plano de obras da instituição (conforme detalhado na Figura 20), além de programar as prioridades anuais para o planejamento de obras realizado pela SIN.

Como forma de subsidiar os envolvidos no processo de implementação da gestão de riscos este trabalho apresenta uma ferramenta que visa facilitar as atividades cotidianas. Trata-se de uma planilha em formato “.xlsx”, disponível para consulta no Apêndice A.

A referida planilha dispõe de três abas, sendo uma com a base de dados referenciais, como os pesos para a probabilidade e impacto e as categorias dos riscos. Outra aba denominada de “Implementação” contém campos em que o usuário poderá preencher de acordo com o processo que esteja sendo analisado. Por fim, há uma aba denominada “Painel” em que o usuário terá um resumo ao fim do preenchimento da aba “Implementação”, sendo possível ter uma visão gráfica da probabilidade versus impacto e das ações a serem tomadas para os riscos selecionados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as análises dos resultados pôde se perceber que a instituição iniciou as atividades para a implementação da gestão de riscos, aprovou sua política de gestão de riscos, instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles, aprovou o plano de gestão de riscos e vem promovendo cursos visando a capacitação de seus servidores.

No entanto, constatou-se que a PGR da instituição não atende em completo o que determina a IN conjunta MP/CGU nº 01/2016 e isso dificulta a implementação da gestão de riscos nas unidades administrativas que optem por implantar esta ferramenta de gestão. Nesse sentido, constatou-se que a Universidade aprovou seu plano de gestão de riscos complementando a PGR, porém ainda com alguns pontos que deixam questionamentos acerca de como serão medidos os desempenhos da gestão de riscos e qual a periodicidade os riscos serão identificados, avaliados, tratados e monitorados.

Em se tratando da gestão de riscos aplicada à Superintendência de Infraestrutura, constatou-se que não há, por parte dos atores dos processos, ações pensadas para reduzir ou anularem eventos que impedem o alcance dos objetivos setoriais. Sugeriu-se então, após a coleta de dados e análise da bibliografia, um conjunto de procedimentos voltados para o processo de planejamento de obras da instituição, com identificação dos riscos, avaliação, propostas de respostas aos riscos e controles internos e sugestões para a informação e comunicação na SIN.

Com a finalização desta pesquisa, espera-se que tenha sido possível apresentar uma proposta exequível para melhoramento do processo de planejamento de obras na instituição utilizando-se de procedimentos alinhados com a gestão de riscos e a possibilidade de outro modelo a ser comparado com as alterações pensadas pela unidade administrativa.

Com a implementação da gestão de riscos, a UFERSA poderá melhor aplicar os recursos públicos a partir do conhecimento dos procedimentos realizados por suas unidades, tendo subsídios para uma melhor tomada de decisão.

Utilizando-se dos procedimentos apresentados nesta pesquisa e considerando os documentos que tratam da gestão de riscos no contexto da UFERSA, a unidade administrativa pesquisada poderá realizar o planejamento de obras (demandadas pelos usuários da universidade) de maneira mais técnica e ousada no sentido de utilizar as metodologias da gestão de riscos e conseguirá com mais facilidade decidir por ampliar, modificar ou descontinuar as solicitações de serviços que chegam até o setor.

Além disso, com os dados levantados verificou-se o número de universidades federais que já instituíram suas políticas de gestão de riscos e constatou-se que tiveram dificuldades no cumprimento de prazos de acordo com a IN conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Em relação aos limites encontrados no decorrer desta pesquisa, pode-se relatar a dificuldade na obtenção de alguns dados. Como no caso das informações a respeito da implementação da PGR nas universidades federais brasileiras, foi verificado o cumprimento de prazos estabelecidos por um instrumento legal e apesar de ter sido utilizado um meio oficial para a solicitação das informações, algumas instituições não respondem, outras respondem de maneira vaga (sem a devida comprovação) e outras buscam distorcer a resposta de forma a induzir para a constatação de fatos que não correspondem a realidade (o cumprimento do prazo, no caso estudado).

Apesar de o pesquisador compor o quadro de servidores da instituição, e assim ter relação com a unidade administrativa pesquisada, percebeu-se que os servidores da unidade se sentiam como se estivessem sendo avaliados, auditados e chegando a relatarem procedimentos que eles gostariam que fosse daquela forma, mas que na realidade não ocorria da maneira dita.

Em se tratando de pesquisas futuras, pode-se destacar a importância de avaliar as escalas de probabilidade e impacto. Esta pesquisa utilizou escalas já definidas por outras instituições e adotadas pela própria UFERSA, no entanto, é questionável se o que é muito baixo para um indivíduo, pode não ser para outro e isso acabar influenciando a avaliação do risco. Nesse sentido, é importante destacar que não houve divergências entre os participantes nas reuniões realizadas nesta pesquisa.

Com a constatação de que há dificuldades para a instituição das políticas de gestão de riscos e conseqüentemente a implementação da gestão de riscos nas universidades federais brasileiras, abre-se uma possibilidade de verificar se as políticas já instituídas obedecem ao que estabelece a IN conjunta MP/CGU nº 01/2016 e de se analisar as principais dificuldades para a definição da política e implementação da gestão de riscos.

Além disso, abre-se oportunidade de se propor a aplicação do plano de gestão de riscos para outros processos na universidade buscando uma gestão mais técnica e alinhada as novas exigências legais e administrativas.

Com a finalização desta pesquisa pôde se constatar que a Administração Pública ainda carece de uma gestão mais técnica, que saiba quais os processos são necessários ser desenvolvidos para o alcance dos objetivos institucionais.

Apesar de se verificar esforços para uma melhor prestação dos serviços públicos ainda há traços de decisões tomadas sem nenhuma carga técnica (aparente) que as fundamentem. O grau de prioridade na construção das obras, reformas, adequações etc não é muito claro e abre brecha para questionamentos que podem colocar em dúvida a impessoalidade tão necessária a Administração Pública.

As obras públicas geralmente demandam grande volume de recursos financeiros e os gestores responsáveis por sua aplicação necessitam ter amparo técnico para a tomada de decisões e é nesse sentido que este trabalho espera contribuir. É necessário que a gestão de riscos esteja presente no cotidiano administrativo, sendo incluído na cultura organizacional como forma de poder proporcionar uma melhor prestação dos serviços públicos. E nesse sentido, o plano de gestão de riscos é um passo importante para a inclusão da gestão de riscos nos procedimentos diários da instituição.

No entanto, é importante esclarecer que o fato de se implementar ações de gerenciamento de riscos não é garantia, por si só, de que todos os objetivos institucionais serão alcançados. Haverá a segurança de que eventos de risco, que possam impedir o alcance dos objetivos, sejam identificados e medidas sejam traçadas no caso da ocorrência se concretizar.

REFERÊNCIAS

ABNT. NBR ISO 31000:2009 - **Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes**. 2009.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle** - Volume XII - Nº 2, p. 179 - 198, Dezembro 2014.

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco**. Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Risco Bottom Up : Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Revista da Controladoria Geral da União**, Brasília, v. 9, n. 15, p. 682 -699, jul/dez. 2017.

BRASIL. **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. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. **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. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa – TCU nº 63**, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas-1/relatorio-de-gestao/2010.htm>. Acesso em 01 dez. 2017.

BRASIL. TCU. **Curso de Avaliação de Controles internos**. 2.ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

BRASIL. TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas** /Tribunal de Contas da União. – 3. ed. Brasília : TCU, SecobEdif, 2013b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório TC-017.599/2014-8**, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Plano de Gestão de Riscos**. 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/73831>. Acesso em 01 dez. 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. 2016. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em 01 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília. V1.1.2 – 2017a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portaria Segecex n° 9, de 18 de maio de 2017. Aprova o documento “**Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**”. Brasília: TCU, 2017b.

BRASIL. Instrução Normativa 05, 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**. 2017c. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BRASIL. Relatório do TCU, 2018. Disponível em Relatório do TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em 18 mar 2019.

BRANCO, Gabriela *et al.* **Implantação de modelo para governança e gestão de riscos baseado em processos**. In: Workshop de Tecnologia da Informação e Comunicação das IFES. Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/182048>. Acesso em 12 jan. 2019.

CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. 2018. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao/mestrado-profissional-o-que-e>. Acesso em 06 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CONSAD, Conselho de Administração da UFERSA. 2017. 1ª Reunião Ordinária de 2017, 16 ago. 2017. Podcast. 1 WAV (100min). Disponível em: <http://cloud.ufersa.edu.br/index.php/s/dd0Tp8bwKDKdzu5>. Acesso em 05 fev. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. 2018. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em 29 jan. 2018.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura (COSO GRC, 2004). Tradução: PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores

Internos do Brasil, São Paulo, 2007. Disponível em:
http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_Executive_Summary_Portuguese.pdf.
 Acesso em: 23 jan. 2018.

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

DAMODARAN, Aswath. **Gestão Estratégica do Risco**: Uma referência para a tomada de riscos empresariais. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e prática social. Revista do CESOP, Vol. 15, nº 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em:
https://www.cesop.unicamp.br/por/opinia_publica/edicao/32. Acesso em 01 Out. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HELDMAN, Kim. **Gerência de Projetos**. 5. ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria; **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NASCIMENTO, Francisco Paludo do; SOUSA, Flávio Luís Leite Sousa. **Metodologia da pesquisa científica teoria e prática**: como elaborar TCC. Fortaleza: INESP, 2016.

PADOVEZE, Clóvis Luis. BERTOLUCCI, Ricardo Galinari. **Gerenciamento de Risco Cooperativo em Controladoria Enterprise Risk Management (ERM)**. São Paulo. Editora: Cengage Learning, 2008.

Project Management Institute. (2004). **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos (PMBOK)** 3. ed.. Newton Square, PA, USA: Project Management Institute.

SOUSA, Monique Regina Bayestorff Duarte de. **Gestão de riscos nas universidades federais brasileiras**. 2018. 303 f. Dissertação – Curso de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2018.

SOUZA, Kleberon Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil; **Como Gerenciar Riscos na Administração Pública**. Estudo Prático em Licitações. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2017.

UFERSA. Universidade Federal Rural do Semi-Árido. **Regimento Geral da UFERSA**. 2015. Disponível em: https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2014/09/REGIMENTO-GERAL-DA-UFERSA_vers%C3%A3o-2017-at%C3%A9-Emenda-13-COMPILADO.pdf. Acesso em 07 abr. 2018.

UFERSA. **Estatuto da UFERSA**. 2016. Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2014/09/ESTATUTO-PUBLICADO-NO-SITE-VALIDO-A-PARTIR-DE-1-DE-SETEMBRO-DE-2016.pdf>. Acesso em 07 nov. 2017.

UFERSA. **Portaria UFERSA/GAB N° 298/2017, de 04 de maio de 2017**. 2017a. Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2017/01/Portaria-n%C2%BA-0298-de-04-de-maio-de-2017.pdf>. Acesso em 07 nov. 2017.

UFERSA. **PORTARIA UFERSA/GAB N.º 498/2017, de 14 de agosto de 2017**. 2017b. Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2017/01/Portaria-n%C2%BA-0498-de-14-de-agosto-de-2017.pdf>. Acesso em 12 jan. 2018.

UFERSA. **PORTARIA UFERSA/GAB N.º 681/2017, de 09 de novembro de 2017**. 2017c. Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2017/01/Portaria-n%C2%BA-0681-de-09-de-novembro-de-2017.pdf>. Acesso em 12 jan. 2018.

UFERSA. **Resolução CONSAD/UFERSA N° 001/2017, de 16 de agosto de 2017**. 2017d. Disponível em: https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2017/08/RESOLUCAO_CONSAD_01_2017-1.pdf. Acesso em 07 nov. 2017.

UFERSA. **Conselho de Administração - CONSAD**. 2018. Disponível em: <https://conselhos.ufersa.edu.br/consad/>. Acesso em 07 nov. 2017.

UFERSA. **Conselho de Administração - CONSAD**. 2019. Disponível em: <https://conselhos.ufersa.edu.br/consad/>. Acesso em 07 nov. 2017.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica**. 1. ed. 12. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2011.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projeto de estágio do curso de Administração: guia para pesquisa, projetos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.**
Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB,2009.

APÊNDICE A: Planilha para a implementação do gerenciamento de riscos

PLANO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS
PAINEL DE CONTROLE



RISCOS

▼
DESCRIÇÃO DOS RISCOS
RISCO 1

CATEGORIA	CAUSA	RISCO	EFEITO	DEFINIÇÃO	RESPOSTA
FINANCEIRO/ORÇAMENTÁRIO	Gestão política	Falta de previsibilidade de recursos de custeio e capital (fim de ano)	Perder oportunidades de licitar obras importantes	ALTO	MITIGAR

MATRIZ DE PROBABILIDADE-IMPACTO

		PROBABILIDADE				
		1 Muito Baixo	2 Baixo	3 Médio	4 Alto	5 Muito Alta
IMPACTO	5 Muito Alto					
	4 Alto					
	3 Médio					
	2 Baixo					
	1 Muito Baixo					

Panel / Gerenciamento / Base

IDENTIFICAÇÃO DO RISCO				AVALIAÇÃO DO RISCO				TRATAMENTO DO RISCO			
Nº	CAUSA	RISCO	EFEITO	CATEGORIA DO RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO	DEFINIÇÃO	RESPOSTA AO RISCO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO
1	Gestão política	Falta de previsibilidade de recursos de ousteio e capital (im de ano)	Perder oportunidades de licitar obras importantes	FINANCEIRO/ORÇAMENTÁRIO	3	5	15	ALTO	MITIGAR	Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.	
2	Contingenciamento/ Crises financeiras	Incerteza dos recursos orçamentários (não liquidação dos empenhos)	Paralisação ou diminuição do ritmo	FINANCEIRO/ORÇAMENTÁRIO	1	3	3	BAIXO	ACEITAR	Nível de risco dentro do apetite a risco, mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas. Riscos nesse nível devem ser registrados e documentados, mas seu tratamento é opcional oportunamente dentro da instituição.	
3	Tempo para elaboração dos projetos	Erro humano	Patologias diversas na obra	IMAGEM/REPUTAÇÃO	3	2	6	MÉDIO	MITIGAR	Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.	
4	Fatores externos (diversos)	Situações atípicas (conflitos com vizinhança, água e energia)	Mediações/ Demandas Judiciais/ Paralisação da Obra/ Atrasos	LEGAIS	1	4	4	BAIXO	ACEITAR	Nível de risco dentro do apetite a risco, mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas. Riscos nesse nível devem ser registrados e documentados, mas seu tratamento é opcional oportunamente dentro da instituição.	
5	Não há atribuição prevista para nenhum servidor por limitação de pessoal	Compatibilização dos projetos	Adequações/ Atrasos nas obras/ Problemas estéticos e funcionais	FINANCEIRO/ORÇAMENTÁRIO	5	2	10	ALTO	MITIGAR	Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.	
	Mudança dos demandantes ou entendimento. falta de	Mudança durante a fase de execução	Atrasos e aditivos/ Conflitos com demandantes e	FINANCEIRO/ORÇAMENTÁRIO			12	ALTO	MITIGAR	Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado ao Comitê de Governança,	